

# Etatsstyringen av Innovasjon Norge 2011 - 2015

*Omlegging til koordinert styring mot alle odds?*

Helga Kaasin



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2016



# **Etatsstyringen av Innovasjon Norge 2011- 2015**

*Omlegging til koordinert styring mot alle odds?*

Helga Kaasin

© Helga Kaasin

2016

Etatsstyringen av Innovasjon Norge 2011-2015 – Omlegging til koordinert styring mot alle odds?

Helga Kaasin

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Sammendrag

Etatsstyring er et populært studieområde, der foreliggende forskning i all hovedsak dreier seg om forholdet mellom ett departement og én underliggende virksomhet. Denne oppgaven omhandler etatsstyringen av underliggende virksomhet med flere oppdragsgivere involvert. Innovasjon Norge er i norsk offentlig sektor i en særstilling i så måte, med 42 ulike oppdragsgivere fra ulike forvaltningsnivå. Med utvikling av et nytt mål- og resultatstyringssystem i 2013, var målet en overordnet målstyring av Innovasjon Norge og en reduksjon i detaljeringsgraden for alle oppdragsgiverne. Det nye mål- og resultatstyringssystemet la opp til et høyt ambisjonsnivå hvor god koordinering av alle oppdragsgiverne er avgjørende for å lykkes.

Med hjelp av intervjuer og innholdsanalyser av oppdragsbrev samt en gjennomgang av etatsstyringsmøter, svarer jeg på om omlegging til nytt mål- og resultatstyringssystem faktisk har ført til en overordnet styring av Innovasjon Norge. Utvalget av oppdragsgivere består av Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nordland fylkeskommune. Det empiriske materialet blir analysert i lys av prinsippal-agent-teori som er mye brukt i studiet av etatsstyring. Oppgaven gjør imidlertid også bruk av stewardship-teori, som er en relativt ny teori og som i liten grad tidligere er empirisk testet. Med utgangspunkt i det høye antallet oppdragsgivere, så forventes det funn av flerprinsippal-problematikk som beskrevet i prinsippal-agent-teori.

Studien viser at majoriteten av oppdragsgiverne i utvalget har en markant reduksjon i detaljeringsgraden i oppdragsbrevene til Innovasjon Norge i perioden fra 2011 til 2015. Dette indikerer at omleggingen i stor grad var en suksess. Dette beskrives best med hjelp av stewardship-teori, noe som går mot den teoretiske forventningen. Likevel har intervjuene avdekket flere aspekter av etatsstyringen som best kan beskrives med hjelp av prinsippal-agent-teori. Samarbeidet på tvers av forvaltningsnivåene er krevende, og samarbeidet mellom departementene kan tidvis også være utfordrende selv om det stort sett beskrives som godt og konstruktivt. Oppdragsgivernes forhold til Innovasjon Norge er blandet hva gjelder grad av gjensidig tillit. Endelig har studien avdekket at oppdragsgiverne samlet sett har en høyere detaljeringsgrad enn hva som er vanlig for etatsstyring i norsk statsforvaltning.



# Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært både givende og læringsrikt. Samtidig har det tidvis vært krevende, noe femti sider med forkastet tekst vitner om. I prosessen har jeg fått mye god hjelp og støtte. Tusen takk til min veileder Jostein Askim som har vært til svært god hjelp med konstruktive tilbakemeldinger og innspill. Takk også til Øivind Bratberg og Karl Bjurstrøm.

Oppgaven er skrevet i tilknytning til et prosjektet som ble lyst ut av Nærings- og fiskeridepartementet via Vitenskapsbutikken. Departementet har gitt meg stipend og kontorplass. I tillegg har de vært behjelpelige med å fremskaffe dokumenter og har kommet med nyttige kommentarer og rettelser. Her vil jeg spesielt takke mine kontaktpersoner Nicolai Seip og Tyri Stugu, som alltid har tatt seg tid til å svare på spørsmål. Jeg vil også takke min kontaktperson hos Innovasjon Norge, Sigrid Gåseidnes. Takk også til informantene som har bidratt med innsikt og refleksjoner som jeg ikke kunne kommet frem til gjennom analyse av dokumenter.

Min familie fortjener en stor takk for god støtte og hjelp gjennom hele studietiden. Takk til Eivind Kaasin og Haldor Kaasin som har bidratt mye med grundig korrekturlesning. Mine studievenner Vilde Holmen, Silje Fisktjønmo og Sandra Fredriksen har hatt mye å si for trivselen gjennom de to siste årene, noe jeg har satt stor pris på. Sist, men ikke minst vil jeg takke Joey Corbin, for at du har gjort alt for å gjøre arbeidet med masteroppgaven lettere. Jeg har satt utrolig pris på at du leste korrektur av hele oppgaven, lagde middager og lunsj, og la overraskelser til meg i sekken min. Alle disse personene har på hver sin måte vært avgjørende på veien frem mot sluttproduktet.

Eventuelle feil og mangler ved oppgaven er helt og holdent mitt ansvar.

Antall ord: 33 489

23. mai 2016

Helga Kaasin





# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>1</b>
1.1	Introduksjon	1
1.2	Problemstilling	2
1.3	Teoretisk rammeverk	4
1.4	Metode	6
1.5	Struktur	7
<b>2</b>	<b>Bakgrunn</b>	<b>8</b>
2.1	Innovasjon Norge	8
2.2	Eierstruktur og oppdragsgivere	9
2.2.1	Nærings- og fiskeridepartementet	10
2.2.2	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	10
2.2.3	Landbruks- og matdepartementet	11
2.2.4	Fylkeskommunene og Nordland fylkeskommune	11
2.3	Mål- og resultatstyring	11
2.4	Etatsstyring	12
<b>3</b>	<b>Teori</b>	<b>14</b>
3.1	Prinsipal-agent-teori	14
3.1.1	Flerprinsipal-problematikk	18
3.2	Stewardship-teori	21
3.3	Oversikt over hypotesene fra de konkurrerende teoriene	28
3.4	Innovasjon Norge som både most- og least-likely-case	29
<b>4</b>	<b>Metode</b>	<b>30</b>
4.1	Casestudie-design	30
4.2	Utvalg	31
4.3	Intervju	32
4.4	Innholdsanalyser – komplementære metoder	35
4.4.1	Kvantitativ innholdsanalyse	36
4.4.2	Kvalitativ innholdsanalyse	37
4.4.3	Dokumentgjennomgang	39
4.5	Datakvalitet	39
4.5.1	Validitet	39
4.5.2	Reliabilitet	41
<b>5</b>	<b>Empiri</b>	<b>43</b>
5.1	Omlegging av MRS-struktur for Innovasjon Norge	43
5.1.1	Målstrukturen	44
5.1.2	Endringer i rapportering	46
5.1.3	Bevilgningsstruktur	48
5.2	Nærings- og fiskeridepartementets styring	49
5.2.1	Syn på MRS-systemet	50
5.2.2	Tilpasning til MRS-systemet og forholdet til Innovasjon Norge	50
5.2.3	Forholdet til de andre oppdragsgiverne	54
5.3	Kommunal- og moderniseringsdepartementets styring	55
5.3.1	Syn på MRS-systemet	55
5.3.2	Tilpasning til MRS-systemet og forholdet til Innovasjon Norge	56
5.3.3	Forholdet til de andre oppdragsgiverne	58

5.4	<i>Landbruks- og matdepartementets styring</i> .....	59
5.4.1	Syn på MRS-systemet .....	60
5.4.2	Tilpasning til MRS-systemet og forholdet til Innovasjon Norge.....	60
5.4.3	Forholdet til de andre oppdragsgiverne .....	62
5.5	<i>Fylkeskommunenes styring</i> .....	62
5.5.1	Syn på MRS-systemet .....	62
5.5.2	Tilpasning til MRS-systemet og forholdet til Innovasjon Norge.....	63
5.5.3	Forholdet til de andre oppdragsgiverne .....	65
5.6	<i>Innovasjon Norges autonomi</i> .....	65
5.7	<i>Oppdragsgivernes tilpasning til MRS sett under ett</i> .....	66
5.8	<i>Styringen av Innovasjon Norge i et større bilde av norsk forvaltning</i> .....	69
<b>6</b>	<b>Analyse</b> .....	<b>71</b>
6.1	<i>Tillit</i> .....	71
6.2	<i>Autonomi</i> .....	73
6.3	<i>Involvering</i> .....	75
6.4	<i>Samarbeid</i> .....	76
6.5	<i>Kontroll</i> .....	77
6.6	<i>Oppdragsgivernes etterlevelse</i> .....	78
6.7	<i>Målforskyvning</i> .....	81
6.8	<i>Innovasjon Norges prioritering</i> .....	82
<b>7</b>	<b>Konklusjon</b> .....	<b>83</b>
7.1	<i>Hovedfunn</i> .....	83
7.2	<i>Generalisering</i> .....	86
7.3	<i>Videre forskning</i> .....	88
	<b>Litteraturliste</b> .....	<b>90</b>
	<b>Lov- og forarbeidsregister</b> .....	<b>97</b>
	<b>Vedlegg 1 – Primærkilder</b> .....	<b>98</b>
	<b>Vedlegg 2 – Informantoversikt</b> .....	<b>100</b>
	<b>Vedlegg 3 – Fullstendig kodeskjema og tabeller</b> .....	<b>101</b>
	<b>Vedlegg 4 – Intervjuguider</b> .....	<b>106</b>
	<b>Vedlegg 5 – Informantskriv</b> .....	<b>118</b>

## Figurer

Figur 3.1	Valg mellom prinsipal-agent-forhold eller prinsipal-steward-forhold i fangens-dilemma-spill.....	23
Figur 5.1	Reduksjon i antall sider i årsrapporten til Innovasjon Norge fra 2011-2015.....	46
Figur 5.2	Kvantitativ innholdsanalyse av milde og strenge føringer i oppdragsbrev fra NFD 2011-2015 .....	50
Figur 5.3	Kvantitativ innholdsanalyse av milde og strenge føringer i oppdragsbrev fra KMD 2011-2015 .....	56
Figur 5.4	Kvantitativ innholdsanalyse av milde og strenge føringer i oppdragsbrev fra LMD 2011-2015.....	60

Figur 5.5 Kvantitativ innholdsanalyse av milde og strenge føringer i oppdragsbrev fra Nordland fylkeskommune 2011-2015 .....	63
Figur 5.6 Kvantitativ innholdsanalyse av milde og strenge føringer i oppdragsbrev for alle oppdragsgiverne 2011-2015 .....	66
Figur 5.7 Kvalitativ innholdsanalyse av mål, aktivitetskrav og styringskrav i alle oppdragsbrev 2011 og 2015 .....	67
Figur 5.8 Antall mål, aktivitetskrav, styringsparameter og styringskrav av Innovasjon Norge sammenlignet med median nasjonalt for 2015 .....	69

## Tabeller

Tabell 3.1 Oversikt over hypotesene .....	28
Tabell 4.1 Kodeskjema for den kvantitative innholdsanalysen av oppdragsbrev .....	36
Tabell 4.2 Kodeskjema for den kvalitative dokumentanalysen av oppdragsbrev .....	38
Tabell 5.2 Kvalitativ innholdsanalyse av mål, aktivitetskrav og styringskrav i oppdragsbrev fra KMD 2011 og 2015.....	56
Tabell 5.3 Kvalitativ innholdsanalyse av mål, aktivitetskrav og styringskrav i oppdragsbrev fra LMD 2011 og 2015 .....	60
Tabell 5.4 Kvalitativ innholdsanalyse av mål, aktivitetskrav og styringskrav oppdragsbrev fra Nordland fylkeskommune 2011 og 2015.....	63

## Tabeller i vedlegg

Fullstendig kodeskjema for den kvalitative dokumentanalysen av oppdragsbrev.....	101
Fullstendig kvalitativ innholdsanalyse av føringer i oppdragsbrev fra NFD fra 2011 og 2015. ....	102
Fullstendig kvalitativ innholdsanalyse av føringer i oppdragsbrev fra KMD fra 2011 og 2015. ....	103
Fullstendig kvalitativ innholdsanalyse av føringer i oppdragsbrev fra LMD fra 2011 og 2015 .....	104
Fullstendig kvantitativ innholdsanalyse av føringer i oppdragsbrev fra fylkeskommunen 2011 til 2015.....	104



# 1 Innledning

## 1.1 Introduksjon

I 2013 ble det gjennomført en omlegging av etatsstyringen av Innovasjon Norge, med hovedvekt på endring av mål- og resultatstyringen (MRS) av virksomheten. Det vil i oppgaven undersøkes hvordan denne omleggingen har påvirket styringen av Innovasjon Norge. Omleggingsprosessen var initiert av daværende Nærings- og handelsdepartementet, nåværende Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), og kom dels som et resultat av evalueringer som viste flere utfordringer i styringen av Innovasjon Norge. Sammenhengen mellom mål og virkemidler var ikke tilstrekkelig klar og målene var ikke gjensidig utelukkende. De mange detaljerte føringene fra de ulike departementene med oppgaver lagt til Innovasjon Norge, gjorde at antall virkemidler ble for høyt. Det var heller ikke noen klar prioritering mellom dem (Econ Pöyry et al. 2010:1, Riksrevisjonen 2008-09:12). Innovasjon Norge har 42 oppdragsgivere (Innovasjon Norge u.å.), og Riksrevisjonenes rapport viste at koordineringen mellom disse generelt var for svak. Det skapte et komplekst nettverk av styringssignaler, og det meldte seg et behov for et forbedret styringssystem.

Omleggingen til ny MRS-struktur skulle innebære en overgang fra detaljstyring til rammestyring fra oppdragsgivernes side, og dermed gi Innovasjon Norge større autonomi i valg av virkemidler for å oppnå målene (Meld. St. nr. 22. 2011-2012:83). Omleggingsprosessen førte til at antall mål og resultatindikatorer for Innovasjon Norge ble redusert betydelig (Nærings- og handelsdepartementet 2004, 2010:22-30, 2013:17).

Utviklingen av styringssystemet for Innovasjon Norge synes å ha vært vellykket. NFD vant i 2014 Direktoratet for økonomistyrings *Bedre stat-pris* for det nye styringssystemet. Juryen berømmer NFD for høy grad av involvering fra berørte parter i prosessen. Videre lød begrunnelsen (utdrag):

“Nærings- og fiskeridepartementets arbeid med utviklingen av et nytt system for mål- og resultatstyring av Innovasjon Norge er et godt eksempel på hvordan man kan komme frem til mål som gir reel styringsmessig verdi, og viser at det er mulig å endre fokus i styringen fra detaljer og aktiviteter til verdien virksomheten bidrar med i samfunnet.” (Direktorat for økonomistyring 2014)

Ifølge prinsipal-agent-teori, som er sentral i denne oppgaven, vil mange oppdragsgivere (prinsipaler) tilsi dårlig koordinert styring, fordi ulike oppdragsgivere ønsker å få sine sektorhensyn prioritert (Van Thiel et al. 2012:426). Dette teoretiske resonnementet vil videre i oppgaven bli omtalt som flerprinsipal-problematikk. Dersom omleggingen av styringen er så vellykket som det her kan virke, kan det bety at flerprinsipal-problematikk ikke preger styringen, noe som er oppsiktsvekkende med tanke på det høye antall prinsipaler som er involvert.

## 1.2 Problemstilling

Mot dette bakteppet vil oppgaven besvare følgende problemstillinger:

1. *Hva kjennetegner oppdragsgiverstyringen av Innovasjon Norge?*
2. *Har omleggingen av etatsstyringen i 2013 ført til mindre detaljstyring og mer overordnet mål- og resultatstyring av Innovasjon Norge?*

Oppgaven vil undersøke hvorvidt oppdragsgiverne holder seg til MRS-strukturen for styring og gir Innovasjon Norge autonomi til selv å velge virkemidlene. Det legges til grunn at reell rammestyring av Innovasjon Norge krever at oppdragsgiverne er godt koordinert, og er enige om å styre etter den gjeldende MRS-strukturen.

I Bestemmelser om økonomistyring i staten, (2003, kapittel 4.1., 13. ledd) heter det: ”*Mottar virksomheten bevilgninger fra flere departementer, skal det departementet som har det overordnede administrative ansvaret for virksomheten, samordne styringssignalene.*”. I tilfellet med Innovasjon Norge slår Meld. St. nr. 22. (2011-2012:34) fast at Nærings- og fiskeridepartementet har et ansvar for å koordinere styringssignal og sørge for at oppdragsgivernes sektorhensyn ikke går utover hensynet til Innovasjon Norge som helhet. Det er flere eksempler som viser at det er vanskelig å lykkes med et slikt ansvar. Riksrevisjonen (2013:73) finner at Kunnskapsdepartementet i liten grad har lyktes med sitt ansvar med å koordinere de andre oppdragsgivernes styring av Forskningsrådet. Direktorat for forvaltning og IKT (2012:38-39) påpekte utfordringene daværende Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet hadde med samordningen av Fylkesmannen. Et

sentralt empirisk spørsmål blir derfor hvordan Nærings- og fiskeridepartementet har lyktes med å koordinere styringssignalene fra de mange oppdragsgiverne. Har NFD løst problemene som normalt forbindes med en situasjon med flere prinsipaler? Er det kanskje slik at målene er enkle og konkrete, men samtidig uforenelige? I Finansdepartementets *Veileder i etatsstyring* heter det at:

”Det departementet som har det overordnede administrative ansvaret, bør tenke nøye gjennom hvordan styringssignaler fra flere departementer best kan samordnes, og hvordan konsekvensene av de ulike styringssignalene virker inn på hverandre” (Finansdepartementet 2011:20-21).

Med mange oppdragsgivere som ønsker å få sine sektorinteresser prioritert, kan det være vanskelig å gi Innovasjon Norge reell autonomi. Kanskje forsøker oppdragsgiverne å få sine oppdrag prioritert ved å legge føringer på Innovasjon Norge som går utenfor MRS-systemet. Det kan være at målene har blitt endret som følge av omleggingen, men at budsjetteringsstrukturen henger igjen fra det gamle systemet og at det derfor er lite forskjeller i praksis. På den måten kan de målene oppdragsgiverne setter være innenfor MRS og likevel legge føringer gjennom en bevilgningsstruktur som går utenfor MRS, og som Innovasjon Norge dermed er pliktet til å følge opp. Slik kan Innovasjon Norges autonomi innskrenkes.

I denne oppgaven vil jeg fokusere mest på samordningen mellom oppdragsgiverne, og hvordan Innovasjon Norge forholder seg til sine oppdragsgivere, og mindre på hvordan koordineringen innad i Innovasjon Norge fungerer. Jeg vil kun se på prosesser internt i Innovasjon Norge der det er sentralt for å belyse forholdet til oppdragsgiverne.

En rekke studier har fokusert på forholdet mellom underliggende og overordnet virksomhet i norsk forvaltning (for eksempel Fimreite og Lægreid 2008, Christensen et al. 2006, Kjærvik og Askim 2015). Det har vært mindre fokus på hvordan etatsstyring fungerer i situasjoner med flere oppdragsgivere, og enda færre studier har sett på caser med så mange oppdragsgivere som Innovasjon Norge har. Innovasjon Norge har 42 oppdragsgivere, hvorav 20, NFD og de 19 fylkeskommunene, også er definert som eiere (Innovasjon Norge u.å., Eieravtale 2010:4). Dette danner et svært komplisert nettverk av styringsrelasjoner, som er krevende å koordinere. I tillegg er det relativt uvanlig i norsk offentlig sektor at virksomheten ledes av et eget styre, slik tilfellet er for Innovasjon Norge (Innovasjon Norge 2015). Forvaltningsorganer med et styre gir større grad av autonomi for virksomheten (Fornyings-

og administrasjonsdepartementet 2006:9). Dette gjør Innovasjon Norge til et unikt og spennende studieobjekt og en interessant case å teste teori på.

MRS er et aktuelt og interessant tema å studere. MRS er det gjeldende styringsprinsipp for hele statsforvaltningen, jf. kapittel 4.1 i Bestemmelser for økonomistyring i staten (av 2005). Dermed må en legge til grunn at praktiseringen av MRS er svært viktig for kvaliteten på offentlig sektor. Studier av hvordan MRS fungerer er viktig for å kunne avdekke styrker og svakheter med systemet, og å se på forbedringspotensial for utviklingen av MRS i styringsrelasjoner mellom virksomheter. Kan erfaringene fra styringen av Innovasjon Norge gi lærdom til etatsstyring av andre virksomheter?

### 1.3 Teoretisk rammeverk

Prinsipal-agent-teori er et analytisk rammeverk for å forklare forholdet mellom agent og prinsipal, underliggende og overordnet virksomhet, hvor prinsipalen inngår en kontraktavtale med agenten. Prinsipalen forventer, ved å inngå en kontakt med agenten, at agenten vil utøve tjenestene slik prinsipalen ønsker dem utført. Det er imidlertid ingen garanti for at agenten faktisk vil utføre sitt arbeid slik prinsipalen ønsker. Teorien tilsier at agenten naturlig vil følge sin egeninteresse, og for at prinsipalen skal få mest mulig ut av agenten, bør agenten ha mest mulig like mål som prinsipalen. Like mål mellom agent og prinsipal kan skapes ved at agenten har insentiver for måloppnåelse i henhold til prinsipalens mål. Det er vanskelig å få til et slikt insentivsystem fordi agenten har en tilbøyelighet til å jukse slik at det ser ut som han er mer effektiv og har høyere måloppnåelse enn det han faktisk har. Denne tilbøyeligheten, som agenten har til å jukse for høyere økonomisk gevinst og lav innsats, kalles *moral hazard*. For prinsipalen er det vanskelig å oppdage slik juks, fordi forholdet mellom prinsipal og agent preges av informasjonsasymmetri, hvor agenten har mer informasjon enn prinsipalen. For at et insentivsystem skal være vellykket er det avgjørende med et godt kontrollsystem for å utjevne informasjonsasymmetrien (Moe 1984:756).

Prinsipal-agent teori bygger på antagelsen om at det hersker en grunnleggende mistillit mellom agenten og prinsipalen, og at måten å få bukt med problemene knyttet til *moral hazard* og informasjonsasymmetri er å fristille agenten, men samtidig ha en tett kontroll på måloppnåelse og oppfølging av resultatene. Imidlertid er den norske forvaltningen tradisjonelt



preget av høy grad av tillit, noe som i stor grad påvirker handlingsmønsteret i byråkratiet (Christensen og Læg Reid 2007, Pollitt 2006:304). Dette kan indikere at stewardship-teori kan være bedre egnet for å beskrive etatsstyring i norsk offentlig sektor. Mens prinsipal-agent-teori er en veletablert og mye anvendt teori i statsvitenskapen, er stewardship-teori relativt ny og har i liten grad blitt testet empirisk (Dicke og Ott 2002:464). På den måten kan denne studien bidra til å teste ut gyldighetsområdet for teorien.

Stewardship-teori ble utviklet som et alternativ til prinsipal-agent-teori og legger til grunn at det ikke alltid er slik at det er en interessekonflikt mellom prinsipal og underliggende virksomhet i offentlig sektor<sup>1</sup>. Den underliggende virksomheten kan ha egeninteresser som går imot prinsipalens interesser og mål, men en steward vil velge prinsipalens mål fordi den mener at det også vil tjene stewardens egne interesser (Davis et al. 1997:26-27). Fordi prinsipal og steward jobber etter like mål, er risikoen for såkalt moral *hazard mindre*. I tillegg antas forholdet her mellom prinsipal og steward å være preget av gjensidig tillit, og ikke gjensidig mistillit slik det antas i prinsipal-agent-teori. Dermed vil ikke prinsipalens behov for streng kontroll med stewarden være like stort som i et agent-forhold (Van Slyke 2006:167).

Stewardship-teori beskriver forholdet mellom én prinsipal og steward. Teorien dekker ikke en situasjon med flere prinsipaler, slik noen versjoner av prinsipal-agent-teori gjør. For å kunne bruke teorien på casen av Innovasjon Norge, velger jeg å anta at de samme mekanismene er gjeldende i en flerprinsipal-situasjon som når det kun er én prinsipal som styrer stewarden.

Prinsipal-agent-teori og stewardship-teori har motstridende antagelser om hvordan forholdet mellom partene involvert i styringen av Innovasjon Norge vil være. Innovasjon Norge behandles i denne oppgaven som en most-likely-case av flerprinsipal-problematikk, slik det er beskrevet i prinsipal-agent-teori. Med et så høyt antall prinsipaler som 42, vil en kunne anta at dersom prinsipal-agent-teori stemmer overens med virkeligheten bør en i alle fall kunne finne elementer som kan beskrives av teorien i denne casen. Av samme årsak behandles Innovasjon Norge som en least-likely-case av stewardship-teori. Davis et al. (1997:38-40) mener at prinsipalen og den underliggende virksomhet foretar et valg om et

---

<sup>1</sup> Teorien kan omtales som forvaltningsteori på norsk, men her vil det engelske begrepet stewardship-teori benyttes.

agent-forhold eller et steward-forhold. For at det skal bli et ekte steward-forhold må alle parter velge et steward-forhold. Dersom en part velger et agent-forhold vil den utnytte den parten som velger et steward-forhold, noe som igjen vil skape mistillit og et dårlig samarbeidsklima. Dermed vil en situasjon hvor partene har valgt ulik strategi kunne føre til at alle parter velger et agent-forhold. Med det høye antallet prinsipaler involvert i styringen av Innovasjon Norge, vil en kunne anta at minst en av partene velger et agent-forhold, som videre trolig fører til at alle andre også velger et agent-forhold. De teoretiske implikasjonene av å behandle Innovasjon Norge som most-likely-case av flerprinsipal-problematikk, og least-likely av stewardship-teori, vil bli videre drøftet i teorikapittelet, mens de metodologiske implikasjonene knyttet til denne typen casesdesign omtales i metodekapittelet.

## 1.4 Metode

Oppgaven dekker etatsstyring av Innovasjon Norge før og etter omleggingen til ny MRS-struktur i 2013. Det er naturlig å observere en periode før omlegging av MRS, og en periode etter. Derfor ser jeg på perioden fra 2011 til 2015. Jeg velger å se på 2011 fordi fylkeskommunene fikk eierskap til Innovasjon Norge i 2010 (Eieravtale 2010:4), og det er naturlig å ta utgangspunkt i perioden etter dette. På denne måten holdes eierskapsvariabelen konstant. Innovasjon Norge var selv med på å utarbeide det nye MRS-systemet, og det kan tenkes at deler av omleggingen fikk effekt før den formelt trådte i kraft, fordi Innovasjon Norge og oppdragsgiverne tilpasset seg endringene før de kom. En del av effektene av omleggingen kan ta tid før de viser seg. Derfor er det også naturlig å se på en periode før og en periode etter omleggingen. Ved å ta utgangspunkt i perioden til og med 2015, får jeg sett på nyere oppdragsbrev og får med en fase hvor implementeringen av MRS har fått litt mer tid til å befeste seg. Alle oppdragsbrevene for 2016 var ikke publisert før analysen ble avsluttet, derfor er 2015 det siste året som analyseres. I tillegg til at jeg har analysert oppdragsbrevene med hjelp av to ulike innholdsanalyser, er det også gjennomført intervjuer i alle virksomhetene i utvalget.

Dokumentene som studeres er oppdragsbrev fra NFD, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Landbruks- og matdepartementet (LMD) og Nordland fylkeskommune, og NFD sitt tilbakemeldingsbrev på oppdragsrapportene Innovasjon Norge lager. Jeg har også studert møtereferat fra etatsstyringsmøter mellom hvert av

departementene og Innovasjon Norge. Fordi jeg også ser på etatsstyringsmøter og ikke bare oppdragsbrev er dette en studie av etatsstyringen og ikke bare av mål- og resultatstyringen. Utvalget av oppdragsgivere som er gjort drøftes i teorikapitlet.

At en case skal kunne generere kunnskap som kan generaliseres til et bredere sett av caser, er ifølge Gerring (2007:20) selve formålet med casestudier. Derfor har oppgaven som formål å kunne generaliseres til et univers av etatsstyring i norsk offentlig sektor. Casedesignet av Innovasjon Norge som kritisk case danner et bedre grunnlag for generaliseringen.

## **1.5 Struktur**

Denne oppgaven er inndelt i syv kapitler, hvor kapittel to omhandler Innovasjon Norge og dens eiere og oppdragsgivere. I tillegg redegjøres det for mål- og resultatstyring og etatsstyring. I kapittel tre presenteres det teoretiske rammeverket for oppgaven. Her blir det inngående gjort rede for de konkurrerende teoriene prinsipal-agent-teori og stewardship-teori. Det utledes forventninger med bakgrunn i teori. Kapittel fire omhandler metoden som anvendes. Det innebærer en begrunnelse for valg av casestudie som forskningsdesign, en redegjørelse for utvalget, samt en gjennomgang av opplegg for intervju og dokumentanalyse. En vurdering av validitet og reliabilitet er også foretatt. I kapittel seks presenteres oppgavens empiri. Her beskrives mål- og resultatstyringen av Innovasjon Norge, i tillegg til omleggingen til ny MRS og hvordan dette påvirker hver enkelt oppdragsgivers styring av Innovasjon Norge. Kapittel seks er et analysekapittel, hvor resultatene av undersøkelsene blir presentert. Formålet i kapitlet er å undersøke om de teoretiske forventningene i kapittel tre finner støtte i empirien og foreliggende forskning. Avslutningsvis er kapittel sju en oppsummering av hovedfunn basert på problemstillingene, samt innspill til videre forskning.

## 2 Bakgrunn

### 2.1 Innovasjon Norge

Innovasjon Norge ble opprettet i 2004, etter at Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Norges eksportråd, Norges turistråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere formelt ble lagt ned og slått sammen i denne ene virksomheten. Ideen var å samle statens ulike innovasjonsvirksomheter i én virksomhet. Det skulle sørge for en helhetlig innovasjonspolitik som trakk i samme retning, med en felles brukerfront og samtidig nå sektorpolitiske mål (Lien-Nasir 2014:9, 22, St.prp. nr. 51. 2002-2003:30). Selskapet har dype røtter i ulike virksomheter som går helt tilbake til 1852 (Innovasjon Norge 2015:44). Innovasjon Norges formål er i henhold til lov om Innovasjon Norge av 2003 (§1, 1. ledd) ”... å være statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet.” Mens virksomhetens hovedmål er å ”*utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling, og utløse regionens næringsmessige muligheter* (Meld. St.22 2011-2012:84).

Innovasjon Norge ble opprettet som et særlovsselskap under Nærings- og handelsdepartementet. Denne selskapsformen ble valgt fordi den ble ansett som best egnet til å balansere statens behov for kontroll og samtidig å gi Innovasjon Norge autonomi (Aanstad et al. 2008:10, Læg Reid et al. 2012:235-236). ”*Gjennom en lov har man formalisert en avgrensning av departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker, samtidig som det er gitt muligheter for styring innenfor de sektorpolitiske rollene selskapet er tiltenkt*” (Nærings- og handelsdepartementet 2004:10).

Innovasjon Norge får størstedelen av sine inntekter fra departementer og fylkeskommuner. I tillegg kan de også skaffe inntekter fra andre offentlige virksomheter, og det private næringsliv. Offentlige aktører som bevilger midler til Innovasjon Norge kan selv sette vilkårene for bruken av midlene (lov om Innovasjon Norge av 2003, §8). Vilkårene fastsettes i oppdragsbrevene som oppdragsgiverne årlig sender til Innovasjon Norge (Aanstad et al. 2008:11-12).

Innovasjon Norge hadde i 2014 766 ansatte fordelt på flere en 30 utenlandskontorer, hovedkontoret i Oslo og distriktskontorene i alle landets 19 fylker (Innovasjon Norge 2015:5,34, Innovasjon Norge 2016). Virksomheten har et hovedstyre som har ansvar for *”forvaltning og forsvarlig organisering av Innovasjon Norges virksomhet og skal føre tilsyn med daglig ledelse”* (Innovasjon Norge 2015:34). I tillegg oppnevnes 15 regionalstyrer for distriktskontorene (Innovasjon Norge 2015:34, Meld. St 22:23). Oppdragsgivernes mulighet til å gripe inn i Innovasjon Norges virke begrenses formelt av at Innovasjon Norge har styre. Gjennom denne organisasjonsformen vil virksomheten få større grad av selvstendighet knyttet til økonomi og administrasjon (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2006:10).

## **2.2 Eierstruktur og oppdragsgivere**

Fra og med 2010 gikk Innovasjon Norge fra å være heleid av Nærings og handelsdepartementet, nå Nærings- og fiskeridepartementet, til en ordning med delt eierskap mellom de 19 fylkeskommunene (49 prosent) og Nærings- og handelsdepartementet (51 prosent) (Eieravtale 2010:4). Det høye antall eiere gjør eierstrukturen komplisert. Det at fylkeskommunen ikke er statlig kan sies å gjøre eierstrukturen enda mer sammensatt og utfordrende. I tillegg til dette mottar og forvalter selskapet midler fra KMD, LMD, Utenriksdepartementet (UD) og fylkesmannen (Innovasjon Norge u.å.). Da mål- og resultatstyring er et oppdragsgiververktøy og ikke et eierskapsverktøy, danner dette et komplekst nettverk av styringskjeder.

Styringssignalene fra oppdragsgiverne kommer fra ulike kanaler: gjennom budsjettproposisjonene, regelverk for selskapets ordninger, oppdragsbrev og etatsstyringsmøter. Eierstyringen skal kun foregå på foretaksmøtet, som er virksomhetens øverste organ (Lov om Innovasjon Norge av 2003, §28, første ledd, Nærings- og handelsdepartementet 2004:10). Eiermål formidles gjennom et forventningsbrev og er ikke en del av mål- og resultatstyringssystemet. Eiermålene dreier seg i hovedsak om Innovasjon Norges virkemåte og drift (Nærings- og fiskeridepartementet 2015:15). Da denne oppgaven tar for seg mål- og resultatstyring, vil eiermålene ikke studeres.

KMD bevilger penger til Innovasjon Norge gjennom to kanaler: direkte og indirekte gjennom fylkeskommunene. LMD har også direkte og indirekte bevilgninger, hvor de indirekte

bevilgningene går gjennom fylkesmennene. KMD og LMD lager overordnede retningslinjer for hva midlene skal brukes til. Fylkeskommunene og fylkesmennene utformer så prioriteringer for hvert enkelt fylke, som formidles til Innovasjon Norge gjennom oppdragsbrevene til distriktskontorene (Aanstad et al. 2008:13-17).

Koordinering av oppdragsgiverne skjer i ulike forum. Samarbeidsforum er en arena hvor eiere og oppdragsgivere møtes, og departementsforum er en arena for koordinering av departementenes etatsstyring av Innovasjon Norge (Eieravtale 2010:5) (Nærings- og handelsdepartementet 2012).

I de neste fire underavsnittene skrives det kort om oppdragsgiverne som er med i denne oppgavens utvalg. Bakgrunnen for utvalget diskuteres i teorikapittelet.

### **2.2.1 Nærings- og fiskeridepartementet**

*”Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for å utforme en fremtidsrettet nærings- og sjømatpolitikk. Det innebærer å påvirke alle politikkområder som har betydning for verdiskapning”* (Regjeringen.no u.å. a.). Departementet har 355 ansatte og består av ni avdelinger (Norsk senter for forskningsdata u.å. a). Seksjonen for innovasjon som ligger under Forsknings- og innovasjonsavdelingen, har ansvaret for departementets styring av Innovasjon Norge (Regjeringen.no u.å. b). Flere fagavdelinger i departementet gir også oppdrag til Innovasjon Norge, men det er Forsknings- og innovasjonsavdelingen som har ansvaret for å koordinere oppdragene slik at det er i tråd med MRS (Intervju NFD 2016). NFD bevilget i 2015 2 019 millioner kroner over sitt budsjett til selskapet. De er den oppdragsgiveren med det største oppdraget, i tillegg til å være den største eieren (Innovasjon Norge 2016:9, Eieravtale 2010:4).

### **2.2.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet**

KMD bevilget i 2015 198 millioner kroner over sitt budsjett til Innovasjon Norge (Innovasjon Norge 2016:9), og er det departementet i utvalget med det minste oppdraget. Departementet har 428 ansatte fordelt på 11 avdelinger (Norsk senter for forskningsdata u.å. b). Regionalpolitisk avdeling har ansvaret for oppdraget til Innovasjon Norge (Regjeringen.no u.å. c).

### 2.2.3 Landbruks- og matdepartementet

Departementet er organisert gjennom 5 avdelinger og har totalt 148 ansatte (Norsk senter for forskningsdata u.å. c). Det er Seksjon for næringsutvikling og miljøtiltak under Landbrukspolitisk avdeling som har ansvaret for departementets styring av Innovasjon Norge (Regjeringen.no u.å. d). LMD hadde i 2015 en bevilgning til Innovasjon Norge på 716 millioner kroner over sitt budsjett. Det gjør dem til Innovasjon Norges nest største oppdragsgiver. Den klart største bevilgningen fra LMD kommer fra jordbruksavtalen (Landbruks- og matdepartementet 2014:1, Innovasjon Norge u.å.).

### 2.2.4 Fylkeskommunene og Nordland fylkeskommune

Innovasjon Norge mottok i 2015 471 millioner kroner til sammen fra fylkeskommunene (Innovasjon Norge 2016:9). Som oppdragsgivere forholder fylkeskommunene seg først og fremst til Innovasjon Norges distriktskontorer (Econ Pöyry et al. 2010:199). Oppdragsbrevet<sup>2</sup>, sendes derimot til Innovasjon Norge sentralt, og det er Innovasjon Norge som selskap som er ansvarlig for gjennomføringen av oppdraget (Intervju NFK 2016). Midlene fra fylkeskommunene skal gå til bedriftsstøtte for å sørge for regional utvikling (Møre og Romsdal fylkeskommune u.å.). Nordland fylkeskommune bevilget i 2015 65 millioner til Innovasjon Norge Nordland (Nordland fylkeskommune 2015:2).

## 2.3 Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring kom som en del av New Public Management-bølgen (heretter NPM), og har fra 1987 gradvis blitt innført i norsk statsforvaltning. Først i 1997 ble det nedfelt som det grunnleggende styringsprinsipp i Reglement for økonomistyring i staten (Askim et al. 2014:228). NPM er en samlebetegnelse på en rekke reformer som de siste 30 årene har preget norsk offentlig sektor. Organiseringsmodeller og styringsformer ble hentet fra privat sektor og introdusert i offentlig sektor for å bidra til effektivisering og fristilling (Christensen et al. 2015:15, 63). MRS defineres av Senter for statlig økonomistyring (2010:9) (nå Direktoratet for økonomistyring) som følger: *”Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.”*

---

<sup>2</sup> Nordland fylkeskommune kaller det for tildelingsbrev, mens departementene kaller det oppdragsbrev. Jeg anvender gjennomgående betegnelsen oppdragsbrev i denne oppgaven.

MRS innebærer en liberalisering med økt frihet i offentlig sektor i budsjett-, lønns- og personalforvaltningen. Samtidig skaper kravene til resultatrapportering kontroll med virksomheten. Det er variasjon i utformingen av mål- og resultatstyring i norsk offentlig sektor, men alle er pålagt å ta det i bruk. Det er tre viktige hovedelementer i MRS. Den første er utformingen av klare og konsise mål som er operasjonaliserbare slik at resultatoppnåelsen kan måles. Dernest er rapporteringen til overordnet myndighet sentral. Denne rapporteringen skal bestå i målinger basert på de fastsatte styringsparameterne. De innrapporterte resultatene skal få konsekvenser i form av belønning og straff, alt ettersom resultatene er gode eller dårlige. Denne metoden skal skape et insentiv til oppnå gode resultater (Christensen et al. 2009:157).

## 2.4 Etatsstyring

*”Begrepet etatsstyring brukes om aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsningen til en underliggende virksomhet.”* (Finansdepartementet 2011:4). Etatsstyring er styring og kontroll som oppdragsgivende departementer gjør av underliggende virksomhet. Dette gjøres gjennom ulike styringsaktiviteter. Styringsdialogen foregår gjennom ulike typer etatsstyringsmøter, styringsdokumenter og rapporter. Fagmøte er knyttet opp mot virksomhetens formål eller krav satt i styringsdialogen. Etatens formål, virkeområde tilknytningsform, styringsregime og finansiering, samt lover og forskrifter om etatens virke, er en del av den konstituerende styringen. Gjennom strategisk styring fastsettes finansieringsform, virksomhetens hovedmål, samt veivalg for etaten. Endelig kommer også operativ styring som er en betegnelse på den løpende etatsstyringen (Finansdepartementet 2011:5).

*Veileder i etatsstyring* (Finansdepartementet 2011:37) slår fast at det oppdragsgivende departement har et ansvar for å sørge for at den underliggende etaten opererer innenfor lover og regler. Innovasjon Norge er imidlertid i en litt spesiell situasjon i etatsstyringssammenheng. Lov om Innovasjon Norge av 2003 (§17, 1 ledd) slår fast at det er styret som er ansvarlig for å påse at selskapet opererer i samsvar med lover og regler. Dermed har ikke oppdragsgiverne dette ansvaret for Innovasjon Norge. Men det oppdragsgivende departement har ansvaret for at den underliggende etaten tar innover seg de gjeldende politiske signalene. Samtidig må departementet sørge for at den underliggende etaten gis



autonomi til å oppnå målene på en effektiv måte. Økonomiregelverket slår fast at det oppdragsgivende departement har et overordnet kontrollansvar (Finansdepartementet 2011:37). I rollen som etatstyrer må hensynet til kontroll balanseres mot hensynet til å gi den underliggende virksomheten nok frihet til å finne gode måter å realisere de fastsatte målene på.

Veilederen i etatsstyring (Finansdepartementet 2011:11) beskriver også forholdet mellom budsjettproposisjonen og etatsstyring. Utgangspunktet for utformingen av oppdragsbrevet og den videre styringsdialogen er først og fremst Prop. 1 S og Stortingets behandling av denne, i tillegg til lovverk og regelverk, meldinger, handlingsplaner og eventuelt andre dokumenter. Det viktig med rapportering fra den underliggende etaten i arbeidet med budsjettet. Underliggende virksomhet bør også gis muligheten til å komme med innspill i det pågående arbeidet. For å få en god sammenheng mellom Prop. 1 S og oppdragsbrev er det viktig at det er gjort grundige resultatanalyser, og at det oppdragsgivende departement har en god dialog med underliggende virksomhet om vurderinger av resultatene for på den måten å kunne ha et godt kunnskapsgrunnlag for å innrette fremtidig styring.

## 3 Teori

Jeg skal i dette kapitlet drøfte prinsipal-agent-teori og stewardship-teori. Teoriene behandles som konkurrerende, som ifølge Roness (1997:89) innebærer å se ulike teorier opp mot hverandre. Med denne strategien utledes det teoretiske forventninger, som så testes opp mot observasjonene som blir gjort gjennom intervju- og dokumentanalysen. Endelig undersøkes det hvilken av teoriene som i størst grad samsvarer med forventningene. En ambisjon med denne typen strategi er utprøving og utvikling av teorier ved å se på rammene for gyldighetsområdet for teorien. For en konkurrerende strategi vil det være fordelaktig å velge ut teorier som har motstridende teoretiske forventninger (Roness 1997:103-104). Teoriene som anvendes i denne studien kan sies å oppfylle dette kravet. Den ene baserer seg på at det eksisterer en grunnleggende mistillit i forholdet mellom underliggende og overordnet virksomhet, der insentiver og kontroll er det som øker effektiviteten. Den andre teorien baserer seg derimot på at forholdet preges av gjensidig tillit, og at samarbeid for det felles beste er mulig. Forventningene som utledes av de to ulike teoretiske perspektivene, blir dermed motstridene, og danner grunnlag for analysene i kapittel seks. Innovasjon Norge behandles som en kritisk case for teoritestning, hvor Innovasjon Norge er en most-likely case av flerprinsipal-problematikk, og least-likely case av stewardship-teori.

### 3.1 Prinsipal-agent-teori

Prinsipal-agent-teori var i utgangspunktet utviklet for å forklare forhold i det private næringsliv. Men Jensen og Meckling (1976:309) mener at prinsipal-agent-teori kan anvendes i alle typer hierarkiske organisasjonsformer, også i offentlig forvaltning, fordi problemet med agenter som følger egeninteresse fremfor prinsipalens interesser, er typisk for alle organisasjoner. Det er imidlertid ikke nødvendigvis et en-til-en forhold mellom bruk av prinsipal-agent-teori for analyse av privat sektor og for analyse av offentlig sektor. Mange av mekanismene som definerer prinsipal-agent-forholdet i privat sektor, eksisterer ikke på samme måte i det offentlige. Mangel på konkurranse i offentlig forvaltning gjør at det i liten grad er naturlige seleksjonsmekanismer som luker ut ineffektive etater. De tjenesteytende etatene vil etter hvert få en spesialkompetanse og en posisjon som gjør dem mer eller mindre uerstattelige. Det gir dem et svært sterkt forhandlingskort i møte med overordnet myndighet.

Dette tilsier at Innovasjon Norge sitter i en sterk posisjon i forholdet til sine oppdragsgivere, i mangel på alternative virksomheter som kan utføre oppdragene.<sup>3</sup>

Forholdet mellom prinsipal og agent styres av en kontrakt som fastsetter rammene agenten skal operere innenfor (Braun og Guston 2003:303). Årsakene til at en prinsipal ønsker å inngå en kontrakt med en agent om å utføre en arbeidsoppgave, kan variere fra at prinsipalen mangler en spesialkompetanse som agenten besitter, eller at oppgaven er såpass komplisert at det krever at arbeidet koordineres med andre enn prinsipalen selv. I offentlig forvaltning, i motsetning til i privat sektor, er den underliggende virksomheten ikke i en markedsituasjon hvor den må konkurrere om oppdrag. Oppdragsgiveren har få muligheter til å sørge for at effektiviteten til den underliggende virksomheten er høy (Moe 1984:756). Prinsipalen velger ikke agenten slik som i privat næringsliv, men kan styre gjennom å fastsette hvilke oppgaver som skal gjøres og hvordan disse oppgavene utføres i kontrakten. I offentlig forvaltning er denne kontrakten oppdragsbrev eller tildelingsbrev som oppdragsgiverne sender ut til underliggende virksomheter. Departementene og fylkeskommunene sender ut oppdragsbrev som definerer hvilke oppdrag Innovasjon Norge skal utføre, og til dels hvordan oppdragene skal utføres.

En av grunnantagelsene i prinsipal-agent-teori er at agenten har mer informasjon enn prinsipalen, og således kan anvende denne informasjonen til å lure prinsipalen. I teoretiske termer kalles dette for *moral hazard*. Prinsipalen kjenner ikke til nøyaktig hvor mye penger og ressurser som går med for å produsere tjenesten, og klarer heller ikke følge opp hva ressursene brukes på i sin helhet (Löffler 1998:7). Agenten forsøker derfor å få mest mulig penger, for minst mulig innsats (Niskanen 1971:24-26). Ut fra denne teoretiske argumentasjonen vil oppdragsgiverne ha mistillit til Innovasjon Norge, fordi Innovasjon Norge vil tendere å forsøke å lure oppdragsgiverne.

H1: *Forholdet mellom oppdragsgiverne og Innovasjon Norge preges av mistillit.*

En eller annen form for kontroll med agentens aktiviteter, for å sørge for produktivitet og kvalitet, synes uunngåelig, men kostbart. Med gode kontrollsystemer, vil det være lettere å inngå de facto bindende avtaler, fordi eventuelle avtalebrudd oppdages (Bouckaert 1998:139,

---

<sup>3</sup> På enkelte av oppdragene konkurrerer Innovasjon Norge med blant annet Forskningsrådet og Enova (Korrespondanse på e-post med Innovasjon Norge).

Löffler 1998:9). Et kjernepunkt i mål- og resultatstyringssystemet går på resultatmålinger opp mot måloppnåelse. Med denne typen av kontroll skal det sørges for at Innovasjon Norge hele tiden er effektiv og utfører oppdragene på en tilfredsstillende måte.

Bedre tilgang på informasjon om agenten kan føre til at forholdet mellom prinsipalene og agenten endres. Det kan til og med føre til at målkonflikter reduseres. Ved god informasjon er det lettere for prinsipalen å etablere effektive insentivsystemer som gjør det attraktivt for agenten å oppnå prinsipalens mål. Agenten vet at juks straffes og måloppnåelse i henhold til prinsipalens mål, belønnes. På den måten blir agentens mål mer i tråd med prinsipalens mål. En viktig presisering her er at verken agenten eller prinsipalen har eller mangler all informasjon, det er snakk om grader av informasjonsasymmetri. Men en endring i variablene målkonflikt og informasjonsasymmetri vil også endre forholdet mellom prinsipalen og agenten (Johnsen 2007:332, Waterman og Meier 1998:196-199). For å få mer tilgang på informasjon, er kontroll et sentralt virkemiddel. Ifølge dette teoretiske resonnementet vil Innovasjon Norge i utgangspunktet tendere å ha en lav produktivitet samtidig som de forsøker å lure til seg mer penger for oppdragene, enn det som faktisk trengs. Den eneste måten å hindre dette på, er ved å ha et kontrollsystem slik at uønsket adferd blir gjennomskuet av oppdragsgiverne. Ved at oppdragsgiverne skaffer seg mer informasjon, endres forholdet mellom oppdragsgivere og Innovasjon Norge. Fordi Innovasjon Norge vet at juks kan oppdages og straffes, får de sterkere intensiver til å følge målene til oppdragsgiverne. Målkonflikten blir dermed mindre ved en reduksjon i informasjonsasymmetrien. Derfor kan det antas at kontroll forsetter å være et viktig element i styringen av Innovasjon Norge etter omleggingen til nytt MRS-system.

*H2: Oppdragsgivernes behov for kontroll med Innovasjon Norge har ikke blitt redusert etter omlegging til nytt MRS-system.*

Ved perfekt kontroll ville det ikke være noen unnasluntring fra agenten. Men fordi kontroll er kostbart vil ikke total kontroll være lønnsomt. Det er derfor å vente en viss grad av unnasluntring fra agenten, og det vil til og med være økonomisk rasjonelt for prinsipalen. Derfor handler det om å gjøre kontrollen så effektiv som mulig for å kunne begrense unnasluntring. Om det velges en ekstern evaluator er det mindre rom for agenten å jukse med resultatene. Det vil imidlertid være et problem knyttet til hvem som skal evaluere evaluatoren. Den eksterne evaluatoren vil også ha et insentiv til unnasluntring, og dermed vil

ikke kontrollen med agenten bli like effektiv som den kunne ha vært. Det kan igjen føre til at agentens måloppnåelse blir unøyaktig målt, og prinsipalen vil dermed likevel ikke vite hvor mye ressurser agenten trenger for å utføre arbeidet på en effektiv måte (Moe 1984:751). I offentlig forvaltning vil et sentralt element for effektiv og god etatsstyring være å finne frem til kontrollsystemer som ikke tar for mye ressurser, men som likevel reduserer unnasluntring fra agenten. Statistisk sentralbyrå (SSB) er en sentral aktør i oppdragsgivernes kontroll med Innovasjon Norge (Cappelen et al. 2015:13). Som ekstern evaluator skal SSB måle effekten av Innovasjon Norges virksomhet på indikatorsettet fastsatt i MRS-systemet. Imidlertid er SSB også en agent som vil kunne ha insentiver til unnasluntring. På tross av dette vil trolig oppdragsgiverne få bedre informasjon om Innovasjon Norge med SSB som ekstern evaluator, enn uten. Spørsmålet er hvorvidt det er verdt det i forhold til ressursene som går med. Det spørsmålet faller utenfor rammene av denne studien.

Moe (1984:760) mener at dersom den underliggende etaten produserer noe som er svært vanskelig å måle, og hvor det er vanskelig å tiltrekke seg ansatte med riktige kvalifikasjoner og innstilling, vil etatsstyringen bli vanskeligere. Det vil for eksempel være vanskelig å styre politiet fordi yrket vil tiltrekke seg en del personer som først og fremst er ute etter maktposisjonen en får i politiet. Dette kalles for ugunstig utvelgelse, og kan øke forekomsten av juks med resultatene. I tillegg er det vanskelig å vite hvordan måloppnåelse skal måles. Nivået av kriminalitet i et samfunn er ofte et sammensatt fenomen, og det kan derfor være krevende å finne indikatorer som på en god måte viser hvorvidt politiet gjør en god jobb eller ikke. Innovasjon Norge kan i dette tilfellet sies å være lettere å styre. Innovasjon Norge har trolig ikke like store problemer knyttet til ugunstig utvelgelse, og det kan også hevdes at måloppnåelse er enklere å måle enn i eksempelet over. Innovasjon Norge måles etter tre kriterier: flere gründere, flere vekstkraftige bedrifter og flere innovative næringsmiljøer. Innenfor disse kriteriene sammenlignes bedrifter som har fått hjelp av Innovasjon Norge mot kontrollgruppen, som består av bedrifter som ikke har fått hjelp (Innovasjon Norge 2015:16-27). For resultatmåling av politiet vil det være vanskeligere å benytte kontrollgrupper for å sammenligne. Således vil en kunne anta at etatsstyringen av Innovasjon Norge vil være enklere enn etatsstyringen av en del andre virksomheter som sliter med ugunstig utvelgelse og hvor det er vanskeligere å måle effekter.

### 3.1.1 Flerprinsipal-problematikk

Til nå i kapitlet er forholdet mellom én prinsipal og én agent blitt diskutert. I dette avsnittet vil det undersøkes hvordan styringen av én agent påvirkes av at det er mange prinsipaler involvert. Flerprinsipal-problematikk springer ut av prinsipal-agent-teori, og bygger på samme grunnantagelse om at mistillit er definerende for forholdet mellom virksomheter. Nå er det imidlertid flere prinsipaler som konkurrerer om å bli prioritert av agenten. Ofte har de ulike og dels uforenlige mål som gjør enhetlig og god styring av agenten vanskelig (Van Thiel et al. 2012:426). Innovasjon Norge har et svært høyt antall oppdragsgivere, noe som skulle tilsi mistillit mellom oppdragsgivere og dermed vil ikke forholdene ligge til rette for et god samarbeid.

Christensen og Læg Reid (2007:21) finner at det er en sammenheng mellom hvor godt de ansatte vurderer tilliten å være, og hvor godt de vurderer koordineringen å være i norsk offentlig sektor. I tillegg til at en kan forvente samarbeidsutfordringer ut ifra det høye antallet prinsipaler, kan det være krevende fordi forholdene ikke ligger til rette for tillit mellom oppdragsgiverne. God kommunikasjon og utveksling av erfaringer er viktig for gjensidig tillit mellom virksomheter (Christensen et al. 2006:119). Styringsdialogen; som er styringsdokumenter, rapporter og møter hvor oppdragsgiverne kommuniserer med Innovasjon Norge om styring (Finansdepartementet 2011:5), samarbeidsforumet; hvor eiere og oppdragsgivere møtes (Eieravtale 2010:5), samt departementsforumet; hvor departementene møtes for å diskutere styringen av Innovasjon Norge (Nærings- og handelsdepartementet 2012), kan tenkes å være viktige arenaer for å oppnå god kommunikasjon og utveksling av erfaringer mellom Innovasjon Norge og dens oppdragsgivere, samt oppdragsgiverne imellom. Departementene ligger samlet i Oslo sentrum, og samarbeider allerede på andre områder. Fylkeskommunene er imidlertid spredd utover hele landet, og har ikke like stor tilknytning til departementene.<sup>4</sup> Dette kan, i henhold til argumentet om at god kommunikasjon og utveksling av erfaringer er viktig for gjensidig tillit, bety at fylkeskommunene har mindre tillit til de andre oppdragsgiverne og Innovasjon Norge, enn hva som er tilfellet for de andre oppdragsgiverne. Det taler for mistillit, som er et av prinsipal-agent-teoriens grunnantagelser. Ettersom en kan anta at mistillit preger forholdet mellom oppdragsgiverne, og det er en sammenheng mellom samarbeid og tillit, kan vi også anta at samarbeidet mellom dem også er dårlig.

---

<sup>4</sup> KS som representerer fylkeskommunene er imidlertid lokalisert i Oslo.

### *H3: Det er dårlig samarbeid mellom oppdragsgiverne.*

Med bakgrunn i prinsipal-agent-teori og flerprinsipal-problematikk kan det forventes at oppdragsgiverne i forholdet til Innovasjon Norge i årene før omlegging til ny MRS i 2013, styrte på aktiviteter, mål og andre føringer. Etter omlegging til et MRS-system som skulle gi mer autonomi til Innovasjon Norge, kan det tenkes at styringen har tatt en ny form. Ettersom budsjettstrukturen ikke har blitt reformert på samme måte som MRS-systemet (Nærings- og fiskeridepartementet 2015), kan bevilgninger til spesifikke ordninger tenkes å være et styringsvirkemiddel som oppdragsgiverne bruker for å beholde kontrollen. Det kan dermed tenkes at reformen innebar en reduksjon i antall aktivitetskrav, men at styringen gjennom budsjett fremdeles er sterk og ikke fører til en reell økning i Innovasjon Norges autonomi.

Et element som kompliserer styringsrelasjonene er at Innovasjon Norges prinsipaler selv er agenter til Stortinget og fylkestingene. Dette kalles for de doble rollenes tyranni (Vedung 2009:170). Departementene legger frem sine forslag til budsjett gjennom stortingsproposisjoner - Prop. 1 S. Prop. 1 S er et dokument som lages av hvert departement og som inneholder en detaljert beskrivelse av budsjettforslagene (Statsbudsjettet.no 2015). Dette må så godkjennes av Stortinget. Budsjettforslag fra fylkeskommunene må vedtas av fylkestinget (Dok. 21). Oppdragsgiverne er også ansvarlig for å kontrollere at Innovasjon Norge utfører oppdraget på en god måte. De doble rollenes tyranni kan tenkes å redusere Innovasjon Norges autonomi, fordi Innovasjon Norges prinsipaler må få godkjent budsjettet av Stortinget og fylkestinget og er ansvarlig for å sørge for at Innovasjon Norge forvalter de bevilgede pengene på en god måte.

Hvilken type kontrakt som fungerer best i forholdet mellom prinsipal og agent, kommer an på konteksten. I tilfeller der det er en sterk målkonflikt mellom prinsipal og agent, mistillit mellom dem og hvor det er vanskelig å måle effektene av oppdraget, er det mest effektivt å velge en adferds-kontrakt. En slik type kontrakt fokuserer på de ansattes adferd, hvor lønnsbaserte insentiver og hierarkisk styring er sentrale elementer. I situasjoner der prinsipalen stoler på agenten, de har relativt like mål og det er lett å måle effekter, er den mest effektive kontrakten en outcome kontrakt. I en outcome kontrakt styres agenten etter hvilke effekter agentens arbeid har (Eisenhardt 1989:58-62). Generelt sett er det vanskelig å måle effektene av offentlig virksomhet. Det er mange faktorer som spiller inn på utfallet, og det kan ta lang tid før effektene av et tiltak kommer til syne (De Bruijn 2007:7). I tillegg kan

det antas at det vil være en målkonflikt mellom prinsipalene og agenten når det er 42 prinsipaler involvert i styringen av Innovasjon Norge. Med så mange prinsipaler involvert, må Innovasjon Norge trolig foreta en prioritering mellom oppdragene, som kan føre til målkonflikt mellom prinsipalene og agenten. Dette taler for at oppdragsgiverne tar i bruk en adferds-kontrakt, fordi de ikke har tillit til at deres oppdrag blir prioritert. Dette tilsier at oppdragsgiverne bedriver en detaljstyring av Innovasjon Norge, noe som begrenser Innovasjon Norges autonomi.

*H4: Innovasjon Norge har lav grad av autonomi.*

Dersom noen av oppdragsgiverne følger MRS-systemet, kan det forventes å være eierne. Det kan tenkes at de fikk mer gjennomslag i arbeidet med nytt MRS-system i kraft av å være eiere. Det kan videre være at NFD som hovedeier og den største oppdragsgiveren (Eieravtale 2010:4, Innovasjon Norge 2016:9) fikk mest gjennomslag i utviklingen av MRS-systemet og dermed har størst forutsetninger for å følge det. I tillegg var de initiativtakere til revidering av MRS-systemet, og har hovedansvaret for å koordinere oppdragsgiverne (Finansdepartementet 2011:20-21).

Det er vanskeligere å måle effekten av tiltakene Innovasjon Norge utfører i landbrukssektoren enn for de andre sektorene, fordi gode data mangler (Innovasjon Norge 2016:9). Det kan tenkes at LMD får mindre utbytte av MRS-systemet enn de andre oppdragsgiverne, fordi de i mindre grad kan kontrollere effektene av Innovasjon Norges arbeid i landbruksoppdraget. Det antas derfor at LMD detaljstyrer oppdragene til Innovasjon Norge, for å sørge for at oppdraget forvaltes på en god måte.

KMD vil ha større forutsetninger for å følge MRS-systemet enn LMD fordi effektene av regionaloppdraget er lettere å måle enn for landbruksoppdraget. Men fordi KMD kun er oppdragsgiver og ikke eier, har de kanskje ikke like sterk tilknytning til MRS-systemet som eierne. Det antas derfor at KMD ikke følger MRS-systemet.

Fylkeskommunene har som eiere hatt et ansvar i utviklingen av MRS-systemet. Det kan også tenkes at de fikk større gjennomslag i utviklingen av det nye MRS-systemet, fordi de både er oppdragsgivere og eiere. Fylkeskommunene forventes derfor å følge MRS-systemet.



*H5: Det er kun eierne som etterlever det nye MRS-systemet. De andre oppdragsgiverne gjør ikke det.*

Prinsipal-agent-teori gir ingen indikasjon på prinsipalenes hierarki – hvilke prinsipaler som bør prioriteres av agenten, og hvilke som ikke bør anses som like viktige. En kan likevel, ut fra prinsipal-agent-logikk, argumentere for at agenten prioriterer de oppdragene som gir dem høyest økonomisk gevinst (Waterman og Meier 1998:178-180). Ut fra denne logikken kan vi forvente at i prioriteringen som Innovasjon Norge kan tenkes å måtte gjøre, prioriteres de oppdragene som medfører størst økonomisk bevilgning.

*H6: Innovasjon Norge prioriterer oppdrag fra oppdragsgiverne som har de største økonomiske bevilgningene.*

Dersom Innovasjon Norge må gjøre en prioritering mellom alle oppdragene de mottar, kan det oppstå en målforskyvning. Det innebærer et fokus på det som kan måles, og dermed en nedprioritering av det som er vanskeligere å måle (Askim et al. 2014:296). Dette passer inn i prinsipal-agent-teoretisk logikk hvor agenten unnlater gjøre noe når det ikke medfører straff for ikke å utføre oppdraget, og heller ikke belønning for å utføre. Ettersom det er vanskelig å måle effektene av landbruksoppdraget (Innovasjon Norge 2015:25) vil dette oppdraget ut fra denne logikken, nedprioriteres fordi det ikke bidrar til høyere måloppnåelse.

*H7: Oppdragene til Landbruks- og matdepartementet nedprioriteres i forhold til de andre oppdragene.*

## **3.2 Stewardship-teori**

I det foregående avsnittet er det lagt til grunn at det eksisterer en grunnleggende mistillit mellom prinsipal og agent, og prinsipalene imellom. I henhold til prinsipal-agent-teori, er det kun ytre insentiver som kan få agenten til å handle i tråd med prinsipalens interesser i et prinsipal-agent-forhold. New Public Management-reformene er ifølge Fimreite og Lægneid (2008:13) i det store og hele basert på at forvaltningen preges av mistillit. På tross av innføringen av NPM-reformene er norsk offentlig forvaltning fremdeles preget av tillit. Det er fremdeles gjensidig tillit i forholdet mellom departement og underliggende virksomhet

(Christensen og Læg Reid 2007:20). Dette indikerer at grunnantagelsen i prinsipal-agent-teori ikke passer på norsk offentlig sektor. Det har vært rettet en del kritikk mot antagelsen i prinsipal-agent-teori om at det alltid er interessekonflikter mellom agent og prinsipal. På bakgrunn av kritikken ble stewardship-teori utviklet som en alternativ teori i forståelsen av forholdet mellom en overordnet og en underliggende virksomhet i offentlig sektor. Stewardship-teori legger til grunn at stewarden, den underliggende virksomheten, ofte verdsetter samarbeid og felles verdier høyere enn forfølgelse av rent egoistiske interesser som strider imot prinsipalens interesser. Videre antas det at forholdet mellom prinsipal og steward i de fleste tilfeller er preget av gjensidig tillit (Schillemans 2013:544, Davis et al. 1997:27). Dette kapitlet diskuterer hva vi kan forvente om styringsforholdet mellom oppdragsgiverne og Innovasjon Norge dersom stewardship-teori legges til grunn. Stewardship-teori beskriver forholdet mellom prinsipal og steward, men ikke forholdet mellom prinsipaler. For at stewardship-teorien skal være sammenlignbar med prinsipal-agent-teori, velger jeg å anta at mekanismer som er gjeldende i et forhold mellom én prinsipal og én steward også er gjeldende når flere prinsipaler er involvert i styringen.

Stewardship-teori beskriver en situasjon hvor stewarden ønsker å forvalte oppdraget fra prinsipalen på en god måte og jobbe for å oppnå prinsipalens mål. Mens prinsipal-agent-teori antar at agenten motiveres av ytre insentiver, antas det at en steward i større grad drives av en indre motivasjon av typen personlig utvikling, selvrealisering og å levere gode tjenester. For en steward er også ros, anerkjennelse og et godt omdømme viktige insentiver (Schillemans 2013:545). I tilfeller hvor det er en interessemotsetning mellom prinsipalen og stewarden vil stewarden velge samarbeid framfor å følge egeninteresse. Dette skyldes at stewarden stoler på at dens egne behov blir dekket ved å velge samarbeid og løsninger som tjener både prinsipalen og stewarden (Davis et al. 1997:26-27).

Hvorvidt forholdet mellom et departement og en virksomhet er best beskrevet som et prinsipal-agent-forhold eller et prinsipal-steward-forhold kommer an på konteksten aktørene befinner seg i. Det er mot dette bakteppe partene gjør valget om et agent- eller et steward-forhold (Davis et al. 1997:38) De kontekstuelle forholdene som Davis et al. (1997:29-36) lister opp og som diskuteres videre i kapitlet, er i de aller fleste tilfeller forhold som kjennetegner adferden til prinsipalen eller stewarden. Dermed kan det argumenteres for at det avgjørende er hvorvidt partene bestemmer seg for et agent- eller et steward-forhold, og endrer sin adferd i den ene eller den andre retningen. I valget om endring av type forhold,

legges det også til rette for at den andre part kan endre sin adferd. Dette valget skisseres av Davis et al. (1997:39) i form av det som i spillteorien kalles for et fangens-dilemma-spill.

		Principal's Choice	
		Agent	Steward
Manager's Choice	Agent	Minimize Potential Costs Mutual Agency Relationship 1	Agent Acts Opportunistically Principal Is Angry Principal Is Betrayed 2
	Steward	3 Principal Acts Opportunistically Manager Is Frustrated Manager Is Betrayed	4 Maximize Potential Performance Mutual Stewardship Relationship

(Davis et al. 1997:39)

Figur 3.1 Valg mellom prinsipal-agent-forhold eller prinsipal-steward-forhold i fangens-dilemma-spill.

I første rute velger begge parter å danne et agent-forhold. Dette forholdet er ment å minimere det potensielle tapet for både prinsipal og agent. Agenten vil bruke hver mulighet til opportunistisk og egen vinning, noe som går utover måloppnåelsen til virksomheten og prinsipalen. Slik adferd må holdes i sjakk med kontroll-, sanksjons- og insentivsystemer. I den fjerde ruten har begge parter valgt et steward-forhold, som maksimerer potensiell måloppnåelse. Stewarden jobber for å nå prinsipalens mål fordi den ser at det gagnar egen posisjon. Prinsipalen legger til rette for at stewarden skal kunne realisere målene på en effektiv måte, og involverer stewarden i beslutningstaking (Davis et al. 1997:38-39).

Dilemmaet oppstår fordi partene kan velge ulike strategier. I et tilfelle hvor den underliggende virksomheten velger et agent-forhold, og prinsipalen velger et steward-forhold (andre rute), vil agenten utnytte prinsipalen og ha en opportunistisk og selvcentrert adferd. Prinsipalen vil føle at agenten misbruker tilliten og vil trolig gradvis legge over mot et agent-forhold ved å øke kontrollen. I et tilfelle med motsatt utfall, at prinsipalen velger et agent-forhold og den underliggende virksomheten velger steward-forhold (tredje rute), vil den

underliggende virksomheten være den parten som føler seg sviktet. I en slik situasjon vil ikke prinsipalen gi stewarden den typen belønning som motiverer en steward, slik som autonomi, tillit og anerkjennelse. Dette kan lede stewarden til heller å operere som en agent enn en steward. For å få et ekte steward-forhold må begge parter våge å stole på den andre part, og velge et steward-forhold (Davis et al. 1997:26, 39-40). Mayer et al. (1995:712) definerer tillit som viljen til å gjøre seg sårbar ovenfor en annen part. Partene må ha tillit til hverandre for å få et velfungerende steward-forhold.

Overført til studiens case kan det sies at dersom oppdragsgiverne opplever at deres oppdrag ikke blir prioritert, samtidig som Innovasjon Norge er gitt høy grad av autonomi og involvering, kan det tolkes som et utslag av at prinsipalene har innrettet seg mot et steward-forhold, mens Innovasjon Norge har innrettet seg mot et agent-forhold (andre rute). I motsatt utfall hvor Innovasjon Norge prioriterer alle oppdrag, men ikke blir gitt autonomi og i liten grad blir involvert, kan det være et uttrykk for at Innovasjon Norge har valgt et steward-forhold, mens prinsipalene har valgt et agent-forhold (tredje rute). I begge tilfeller av valg av ulik strategi vil utfallet på sikt bli et agent-forhold (første rute), fordi ingen av partene er tjent med å velge steward-forhold hvis det ikke blir gjengjeldt av den andre part. Lignende mekanismer kan vi anta å se dersom enkelte av prinsipalene velger agent-forhold, mens andre velger steward-forhold. En kan da forvente at alle oppdragsgiverne tvinges over i et agent-prinsipal-forhold.

I dette kapittelet legges det til grunn at gjennom omlegging til nytt MRS-systemet gikk oppdragsgiverne og Innovasjon Norge fra et agent-forhold til et steward-forhold. Dette kan manifestere seg i en reduksjon i antall føringer, økt gjensidig tillit, at Innovasjon Norge får mer autonomi og får delta i beslutningstaking og at oppdragsgiverne opplever at deres oppdrag blir prioritert. Det vil utledes hypoteser i henhold til denne antagelsen.

Davis et al. (1997:30-34) hevder at kontekstuelle forhold påvirker valget om hvorvidt overordnet og underliggende virksomhet velger et agent- eller et steward-forhold. Et av disse kontekstuelle forholdene som nevnes er involvering i beslutninger og i hvor stor grad den underliggende virksomheten identifiserer seg med virksomheten. Jeg vil argumentere for at disse to faktorene i stor grad henger sammen. Dersom en underliggende virksomhet blir involvert i prosesser, så kan det også tenkes at den føler en sterkere identifikasjon med virksomheten og resultatet av arbeidet som gjøres, og således blir mer motivert for arbeidet.

Overført til casen av Innovasjon Norge, kan det tenkes at Innovasjon Norges involvering i utviklingen av et nytt MRS-system (Direktorat for Økonomistyring 2014), kan ha ført til at de ansatte i Innovasjon Norge i større grad identifisere seg med virksomheten. Det kan derfor hevdes at når prinsipalene valgte å inkludere Innovasjon Norge i prosessen med å utvikle ny MRS, valgte de et steward-forhold. Ved å gjøre dette valget, la de også forholdene til rette for at Innovasjon Norge også skulle velge et steward-forhold.

En stor del av involveringen av underliggende virksomhet kan foregå i fastsettelsen av kontrakten, som definerer rammene som stewarden skal opererer innenfor i forvaltningen av oppdraget fra prinsipalen. Fordi et steward-forhold maksimerer potensialet i den underliggende virksomheten og fordi involvering motiverer en steward (Van Slyke 2006:164, Davis et al. 1997:34, 39) kan det antas at oppdragsgiverne involverer Innovasjon Norge i utformingen av oppdragsbrev.

*H8: Innovasjon Norge blir involvert i utformingen av oppdragsbrevene.*

I prinsipal-agent-teori står den hierarkiske tvangsbaserte makten sterkt, men Davis et al. (1997:33-35) hevder at for at det skal være tillit i et forhold, må makten være rettet opp mot personlig makt knyttet til blant annet respekt og ekspertise. I tillegg må det være en lav maktavstand mellom prinsipalen og stewarden, slik at partene i større grad ser på hverandre som jevnbyrdige (Schillemans 2013:545). Dette er en del av de kontekstuelle forholdene som danner grunnlaget for valget prinsipalen og den underliggende virksomheten tar om et agent- eller et steward-forhold. Disse kontekstuelle forholdene er knyttet til adferd hos prinsipalen og agenten som kan endres, selv om det kan ta tid. Etersom jeg antar at omlegging til nytt MRS-system var en overgang fra agent-forhold til steward-forhold, antar jeg at den personlige typen av makt med lav maktavstand hvor partene ser på hverandre mer som jevnbyrdige, har vunnet terreng fremfor den hierarkiske makten hvor prinsipalen gjør bruk av sin overlegne maktposisjon. Videre antar jeg at dette har ført til gjensidig tillit mellom oppdragsgiverne og Innovasjon Norge.

*H9: Forholdet mellom oppdragsgiverne og Innovasjon Norge preges av tillit.*

I prinsipal-agent-teori følger agenten egeninteresse, og for å få agenten til å jobbe for å nå prinsipalens mål, må adferden tøyles med systemer som begrenser agentens handlingsrom.

Dette begrenser imidlertid også agentens fleksibilitet og kreativitet til å finne effektive måter å realisere målene på (Dicke og Ott 2002:468). I motsetning til i prinsippal-agent-teori jobber stewarden og prinsippalen etter felles mål, og således reduseres risikoen for unnasluntring og *moral hazard*. Dette gjør at prinsippalen får tiltro til at stewarden vil gjøre en god jobb, og streng kontroll med stewarden blir derfor mindre viktig (Van Slyke 2006:167). I tillegg er det en antagelse om at når en steward blir gitt utfordringer og ansvar, vil stewarden selv klare å regulere egen adferd (Davis et al. 1997: 25, 28, 32-33). Ut i fra dette kan det antas at oppdragsgiverne har løst opp på kontrollen med Innovasjon Norge etter omleggingen til ny MRS, gitt en forutsetning om at omlegging til ny MRS representerer en overgang fra et agent-forhold til et steward-forhold.

*H10: Oppdragsgivernes behov for kontroll med Innovasjon Norge har blitt redusert etter omlegging til nytt MRS-system.*

Dersom den underliggende virksomheten opererte som en agent og ikke som en steward, måtte prinsippalen bruke midler på å tøyse agents individualistiske adferd. Store ressurser ville gå med på å etablere insentiv-, sanksjons- og kontrollsystemer for å sørge for at agenten fulgte prinsippalens mål. Men når den underliggende virksomheten opererer som en steward og ikke en agent, kan prinsippalen i større grad stole på at stewarden jobber for å nå prinsippalens mål. Fordi prinsippalen stoler på stewarden, reduseres kostnadene til kontroll. Midlene som spares bør heller anvendes på å legge til rette for at stewarden kan nå prinsippalens mål. På den måten maksimeres stewardens evne til å oppnå målene (Van Slyke 2006:165-166). En vil ut fra dette kunne forvente at Innovasjon Norge jobber for å gjennomføre alle oppdragene de mottar på en god måte, og har bedre forutsetninger for å kunne prioritere alle oppdrag ettersom de antas å være i et steward-forhold.

*H11: Alle oppdragsgiverne opplever at deres oppdrag blir prioritert av Innovasjon Norge.*

Dersom grunnantagelsene i stewardship-teori har gyldighet på casen av Innovasjon Norge, så ligger forholdene til rette for en outcome-kontrakt, i henhold til Eisenhardt (1989:58-62) sin teori diskutert i avsnitt 3.1. En outcome-kontrakt vil legge til rette for at Innovasjon Norge får høy grad av autonomi. Det er det motsatte av det en kan forvente fra flerprinsippal-problematikk i prinsippal-agent-teori. I et steward-forhold er det gjensidig tillit mellom prinsippal og steward, og begge parter jobber mot samme mål. Valg av type kontrakt kommer

også an på i hvor stor grad det er mulig å måle effekter av oppdragene. Dette er imidlertid ikke betinget av hvorvidt forholdet er et agent-forhold eller et steward-forhold. Fordi det nye MRS-systemet innebar nye måter å måle effekter, og ikke bare resultater av oppdragene (Intervju NFD 2016), kan det hevdes at også det siste kriteriet for å velge en outcome-kontrakt er oppfylt. Basert på antagelsen om økt autonomi, økt tillit og bedre effektmålinger kan det antas at oppdragsgiverne velger en outcome-kontrakt og dermed ikke detaljstyrer i oppdragsbrevene.

I et steward-forhold er det høy grad av gjensidig tillit, fordi prinsipalen og stewarden jobber mot samme mål. Lægneid et al. (2012:242) har i sine studier funnet at det gjennomgående er slik at der forholdet mellom underliggende og overordnet virksomhet er preget av gjensidig tillit, vil den underliggende virksomhet tendere å få større autonomi enn i virksomheter uten like høy grad av gjensidig tillit. Fordi oppdragsgiverne i et stewardship-forhold vil ha tillit til Innovasjon Norge, antas det at de også gir Innovasjon Norge høy grad av autonomi.

*H12: Innovasjon Norge har høy grad av autonomi.*

Oppdragsgivernes reduksjon av kontroll og detaljstyring, kan sies å være betinget delvis av om det er tillit i forholdet mellom oppdragsgiverne. Oppdragsgiverne må stole på at de andre oppdragsgiverne også har valgt å innrette seg mot et steward-forhold. Hvis en av prinsipalene velger et agent-forhold vil prinsipalen ha streng kontroll og detaljstyring for å sørge for at deres oppdrag blir prioritert. Dette kan føre til at Innovasjon Norge må bruke uforholdsmessig mye ressurser på denne prinsipalen, og dermed må nedprioritere de andre oppdragene. Jeg velger derfor å anta at det også er gjensidig tillit mellom prinsipalene, og at alle prinsipalene velger steward-forhold. Jeg vil se på etterlevelse av MRS-systemet som et uttrykk for om oppdragsgiverne har valgt et steward-forhold eller et agent-forhold. Høy etterlevelse tyder på steward-forhold, mens lav etterlevelse tyder på agent-forhold. Jeg antar videre at alle følger MRS-systemet, altså at alle har valgt steward-forhold. Dersom oppdragsgiverne velger et steward-forhold, vil de jobbe mot målene de ble enige om i MRS-systemet. Samarbeidet kan antas å være godt, ettersom de jobber mot samme mål.

*H13: Alle oppdragsgiverne følger MRS-systemet.*

*H14: Samarbeidet mellom oppdragsgiverne er godt.*

### 3.3 Oversikt over hypotesene fra de konkurrerende teoriene

Tabell 3.1 Oversikt over hypotesene

<b>Prinsipal-agent-teori</b>	<b>Stewardship-teori</b>
H1: Forholdet mellom oppdragsgiverne og Innovasjon Norge preges av mistillit.	H9: Forholdet mellom oppdragsgiverne og Innovasjon Norge preges av tillit.
H2: Oppdragsgivernes behov for kontroll med Innovasjon Norge har ikke blitt redusert etter omlegging til nytt MRS-system.	H10: Oppdragsgivernes behov for kontroll med Innovasjon Norge har blitt redusert etter omlegging til nytt MRS-system.
H3: Det er dårlig samarbeid mellom oppdragsgiverne.	H14: Samarbeidet mellom oppdragsgiverne er godt.
H4: Innovasjon Norge har lav grad av autonomi.	H12: Innovasjon Norge har høy grad av autonomi.
H5: Det er kun eierne som etterlever det nye MRS-systemet. De andre oppdragsgiverne gjør ikke det.	H13: Alle oppdragsgiverne følger MRS-systemet.
H6: Innovasjon Norge prioriterer oppdrag fra oppdragsgiverne som har de største økonomiske bevilgningene.	H11: Alle oppdragsgiverne opplever å bli prioritert av Innovasjon Norge.
H7: Oppdragene til Landbruks- og matdepartementet nedprioriteres i forhold til de andre oppdragene.	-
-	H8: Innovasjon Norge blir involvert i utformingen av oppdragsbrevene.



### **3.4 Innovasjon Norge som både most- og least-likely-case**

Ut ifra prinsipal-agent-teori med flerprinsipal-problematikk, vil en kunne forvente detaljstyring. Innovasjon Norge er en ekstrem case med 42 prinsipaler, noe som gir god grunn til å forvente flerprinsipal-problematikk. Dersom flerprinsipal-problematikk er definerende for norsk offentlig sektor, bør det i alle fall være definerende for styringen av Innovasjon Norge. Innovasjon Norge behandles derfor som en most-likely case av flerprinsipal-problematikk. Samtidig vil Innovasjon Norge bli behandlet som en least-likely-case av stewardship-teori. Fordi det er flere prinsipaler involvert i styringen av Innovasjon Norge, er det mange prinsipaler som må ta samme valg om et steward-forhold, for at det skal være et ekte steward-forhold. Dersom en av dem velger et agent-forhold, vil de andre prinsipalene trolig også ledes mot et agent-forhold. Dersom empirien gir støtte til hypotesen om stewardship-teori, vil en ha stor grunn til å tro at denne teorien også er gyldig på etatsstyring i norsk offentlig sektor. De metodologiske implikasjonene av casedesignet, drøftes i metodekapittelet.

## 4 Metode

I dette kapitlet drøftes metodiske avveininger og valg. Kapitlet innledes i 4.1 med en redegjørelse for valg av casesdesign hvor Innovasjon Norge blir behandlet som en kritisk case for test av teori. Utvalget er teoretisk begrunnet, og resonnementene for det er å finne i teorikapitlet, men utvalgets begrensninger drøftes i 4.2. I 4.3 og 4.4 redegjøres det for hvordan intervjuene og dokumentanalysen er gjennomført, før kapitlet avsluttes med en diskusjon om datakvalitet, herunder validitet og reliabilitet i 4.5.

### 4.1 Casestudie-design

Gerring (2007:20) mener at selve formålet med casestudien er at funnene skal si noe om et større sett av caser. Bryman (2012:205) mener imidlertid at fordi konteksten er varierende fra case til case, er det ikke gitt at resultatene fra én case er gjeldende for andre lignende caser. Han mener derfor en må være forsiktig med generaliseringer. En må være klar over begrensningene som ligger i metoden, men like fullt kan enkelte generelle mekanismer fra en casestudie sies å være gjeldende også for andre caser i universet (George og Bennett 2004:5).

Studien behandler Innovasjon Norge som en kritisk case. En kritisk case er ifølge Eckstein (1975:118) en case som passer godt, eller eventuelt ikke passer i det hele tatt, til teoriens implikasjoner dersom teorien er valid. En kritisk case kan være enten most-likely eller least-likely. Den første kategorien tilsier at teorien skal være svært godt egnet for å beskrive casen. Om forventningen ikke slår til, svekkes teorien. Det motsatte er tilfellet for least-likely, hvor teorien testes på en case hvor den har minst sjanse for å være gyldig. Hvis den likevel viser seg å være gyldig, kan teorien sies å bli bekreftet. Det er uenighet i academia om en kritisk case er egnet til å avkrefte eller bekrefte en teori (Gerring og Seawright 2007:115).

“Evidentiary support for a theory from a least likely case or lack of support from a most likely case provides substantial theoretical leverage, and induces a significant shift in our confidence in the theory. Evidentiary support for a theory from a most likely case or lack of support for a least likely case, however, leads to only a modest shift in one’s confidence in the validity of a theory” (Levy 2008:12).

Ettersom styringen av Innovasjon Norge både behandles som en most- og least-likely-case vil funn som viser det motsatte av hva en forventer, gi et solid grunnlag for endring av

gyldighetsområdet for teoriene. Dersom styringen av Innovasjon Norge ikke preges av problemene knyttet til styring av flere prinsipaler, slik det er beskrevet i prinsipal-agent-teori, vil en heller ikke forvente at den preger etatsstyringen av andre virksomheter i norsk offentlig sektor, som har færre prinsipaler enn Innovasjon Norge. Beskrives styringen av Innovasjon Norge best av stewardship-teori vil en kunne forvente at teorien også er godt egnet for å beskrive styringen av andre virksomheter med færre prinsipaler. Således vil utvikling av teorien få konsekvenser for andre caser i lignende kontekst og på den måten blir det en indirekte generalisering til et univers.

## 4.2 Utvalg

Når det skal gjøres et utvalg av enheter, er det to hensyn som må balanseres opp mot hverandre: hensynet til kostnader og hensynet til sikkerhet (Hellevik 2009:112). Som masterstudent er det en tids- og ressursbegrensning som gjør at det første hensynet ofte kan gå på bekostning av det andre. En bør derfor etterstrebe å velge de mest relevante enhetene. Derfor tas alle departementene med i utvalget, unntatt UD. UD utelates fordi de stort sett gir særoppdrag til Innovasjon Norge knyttet til Innovasjon Norges virksomhet i utlandet. De refererer heller ikke til MRS-systemet i oppdragsbrevene de sender, slik som de andre departementene gjør (Utenriksdepartementet 2015, Dok. 28-42). Det er, ifølge informant ved Nærings- og fiskeridepartementet, slik at UD oppfatter at deres oppdrag går utenfor de oppsatte målene i målstrukturen, og at de derfor ikke kjenner seg pliktet til å operere innenfor rammene av MRS (Intervju NFD 2016). Det hadde vært interessant å se på Utenriksdepartementets rolle i MRS-prosessen, men det krever en mer omfattende studie. Fylkesmennene tas heller ikke med i utvalget. Dette er fordi de ikke har en så sentral rolle i styringen av Innovasjon Norge som de andre oppdragsgiverne i utvalget, og at deres oppdrag er av en mer teknisk karakter enn de andre oppdragene (korrespondanse på e-post med NFD).

Ettersom fylkeskommunen både er eier og oppdragsgiver, er det naturlig å studere dem. Men av hensyn til ressurs- og tidsbegrensningen er det kun én fylkeskommune med i utvalget. Av fylkeskommunene velges Nordland fylkeskommune fordi det er den fylkeskommunen med størst bevilgning til Innovasjon Norge (Aanstad et al. 2008:16). At det kun er én fylkeskommune med i utvalget, setter begrensninger for generaliseringen av resultatene. En må være forsiktig med å si at resultatene av undersøkelsen av Nordland fylkeskommune er

gjeldende for alle fylkeskommunene. Nordland er heller ingen typisk fylkeskommune. De gir mer penger enn de andre og er ofte fylkeskommunenes hovedrepresentant i eierstyringen. Dermed vil Nordland fylkeskommune antageligvis ha et sterkere forhold til Innovasjon Norge nasjonalt, og til de andre oppdragsgiverne, enn de andre fylkeskommunene som i større grad forholder seg til Innovasjon Norges distriktskontorer. Dette reduserer mulighetene for å kunne generalisere resultatene til de andre fylkeskommunene. En del av empirien omtaler imidlertid fylkeskommunene samlet sett, og denne delen av empirien vil også gjelde de andre fylkeskommunene.

1. januar 2014 ble Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet slått sammen til Nærings- og fiskeridepartementet (Norsk senter for forskningsdata u.å. a). Det vil si at de to departementene i 2011, 2012 og 2013 sendte to ulike oppdragsbrev, mens de i 2014 og 2015 sendte et felles oppdragsbrev. Ettersom det var Nærings- og handelsdepartementet som var eier av Innovasjon Norge før 2014 (Eieravtale 2010), velger jeg å ta for meg oppdragsbrevene til Nærings- og handelsdepartementet og ikke oppdragsbrevene til Fiskeri- og kystdepartementet. Å studere Fiskeri- og kystdepartementet ville gitt lite mening da hensikten med denne oppgaven er å studere endring i styring før og etter omlegging til nytt MRS-system i 2013.

### 4.3 Intervju

Ifølge Mosley er intervjuer “... *often an essential tool for making sense of political phenomena.*” (Mosley 2013:2).<sup>5</sup> Intervjuene som ble gjennomført gav stort utbytte i form av ulike og interessante perspektiver på styringen av Innovasjon Norge. Andersen (2006:286) mener det ofte kan være meningsfylt å gjennomføre noen først utprøvende intervjuer. Disse intervjuene bør vær åpne i formen slik at svarene fra intervjuobjektene kan endre forskerens antagelser. Det ble derfor foretatt to bakgrunnsintervju, med henholdsvis NFD og Innovasjon Norge, relativt tidlig i prosessen. Disse intervjuene var svært nyttige for å forbedre forståelsen og på den måten få en bedre vinkling på studien. I tillegg fungerte bakgrunnsintervjuene delvis som pilotintervjuer, hvor jeg fikk en oppfattelse av hvilke spørsmål som var sentrale, i tillegg til at det gav mulighet for å teste ut spørsmålsformuleringen og oppbygningen av intervjuguiden (Fink 2003:33). Prosjektet ble

---

<sup>5</sup> Avsnittet om intervju er delvis basert på tidligere innleveringer i STV4020C (Kaasin 2015a, b, c).

meldt til Norsk senter for forskningsdata (tidligere Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste).

For informantintervjuene ble det foretatt dybdeintervjuer med nøkkelinformanter, som var i en posisjon hvor de hadde mye informasjon om etatsstyringen av Innovasjon Norge. Det ble anvendt snøballmetoden, ved at intervjuobjektene foreslo andre aktuelle intervjuobjekter, helt til jeg mente jeg hadde mange nok informanter (Tansey 2007:770). Av hensyn til den begrensede tiden tilgjengelig for å gjennomføre og analysere intervjuene, ble det ikke gjennomført så mange intervjuer per virksomhet. Det ble likevel så langt det var mulig gjort flere intervjuer per virksomhet for å sørge for god datakvalitet (Gallagher 2013:192).

Det ble satt opp kriterier for utvalg av intervjuobjektene. Kriteriene ble gjort kjent for et intervjuobjekt som skulle foreslå nye intervjuobjekter (Grønmo 2004:102). Disse kriteriene var at aktuelle intervjuobjekter måtte arbeide med styringen av Innovasjon Norge og ha jobbet med det i den aktuelle virksomheten før innføring av ny MRS i 2013. På den måten ble intervjuene mer sammenlignbare. Disse kriteriene ble i de fleste tilfellene oppfylt, men ikke i alle. I enkelte tilfeller var det slik at intervjuobjektet hadde skiftet jobb fra en virksomhet i utvalget, til en annen. Det ble derfor slik at personen hadde erfaring fra to av virksomhetene i utvalget. Dette kan tenkes både å ha positiv og negativ innvirkning på datakvaliteten. Det kan ha vært positivt i form av at intervjuobjektet så på saken fra flere sider, og således hadde bedre kunnskap om styringen av Innovasjon Norge. Problemet var at intervjuobjektets svar ikke kunne rendyrkes som uttrykk for virksomheten intervjuobjektet nå jobber for sin oppfatning av situasjonen.

Det ble til sammen gjort 14 intervjuer i tillegg til de to bakgrunnsintervjuene. Fire av intervjuene var med informanter fra NFD, der et var med en fagavdeling, og resten var med Forsknings- og innovasjonsavdelingen som har hovedansvaret for NFD sitt oppdrag til Innovasjon Norge. Det var nødvendig å gjøre så mange intervjuer i NFD fordi intervjuobjektene hadde ulike roller i etatsstyringen og ulik involvering i prosessen med utvikling av nytt MRS-system for Innovasjon Norge. Intervjuet med informant hos fagavdelingen ble gjort per e-post, da det var eneste mulighet for å kunne få til et intervju med informanten. Det kan ses på som en svakhet at et av intervjuene hadde en helt annen form enn de andre, men jeg vurderte informasjonen denne informanten hadde å komme med som et viktig bidrag. Jeg valgte derfor å bruke informasjonen fremfor hensynet til at

intervjuformen skal være mest mulig lik. For å bidra til å anonymisere informanten, nevnes det ikke hvilken fagavdeling i NFD informanten representerte.

Det ble gjort to intervjuer med KMD, men kun ett med LMD. Her hadde det vært ønskelig å gjennomføre flere intervjuer for å øke datakvaliteten, men det ble det ikke anledning til. Hos Innovasjon Norge ble det gjennomført tre intervjuer: to med Innovasjon Norge sentralt, og et med Innovasjon Norge Nordland. Jeg skulle gjerne fått til et intervju til med sistnevnte virksomhet, men det lot seg ikke gjøre. Det ble også gjennomført to intervjuer med Nordland fylkeskommune.

For informantintervjuene var det ønskelig med litt fleksibilitet i spørsmålsstillingen, samtidig som det var viktig at det var et godt sammenligningsgrunnlag mellom intervjuene. Det var viktig å kunne tilpasse spørsmålene etter intervjuobjektens svar, slik at dynamikken i samtalen ble god (Leech et al. 2013:217). Muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål var også essensiell, slik at jeg kunne sørge for å få så mye ut av intervjuene som mulig. På dette grunnlag ble semi-strukturert intervju valgt. Metoden representerer en mellomposisjon mellom det ustrukturerte intervjuet, hvor intervjuene varierer svært mye, og det strukturerte intervjuet, hvor likhet mellom intervjuene etterstrebes (Bryman 2004:137, 140, Leech et al. 2013:2010).

Det kan være problematisk å stille spørsmål om prosessen som ledet opp mot ny MRS for Innovasjon Norge i 2013. Manglende hukommelse kan redusere kvaliteten på svarene (Beyers et al. 2013:177). Det kan likevel forsvares å spørre om dette i intervjuene, fordi det er en omlegging som oppdragsgiverne må forholde seg til i styringen av Innovasjon Norge i dag. I tillegg kan det argumenteres for at oppdragsgiverne og Innovasjon Norge trolig har samme oppfatninger om prosessen nå som det de hadde i arbeidet med omleggingen, fordi det som regel tar lang tid før kultur og normer endres i institusjoner (Christensen et al. 2015:52). Dessuten sammenlignet jeg hvert intervjuobjekts beskrivelse med de andre intervjuobjektens beskrivelse for å forsikre meg om at det som ble fortalt faktisk stemte. Detaljerte spørsmål om selve prosessen ble bevisst utelatt for å unngå for store problemer med hukommelse.

Det ble laget sju intervjuguider, én per virksomhet i utvalget. Intervjuguidene var tilpasset virksomhetene, men det ble forsøkt å lage intervjuguidene så like som mulig slik at det skulle

være mulig å sammenligne dem. Intervjuobjektene er anonyme, da enkelte av intervjuobjektene ytret et ønske om dette. Anonymiteten kan ha bidratt til at intervjuobjektene var mer åpne og ærlige i intervjuene. I tillegg var det flere av intervjuobjektene som ikke ønsket bruk av direkte sitater fra intervjuene, og derfor gjøres det ikke bruk av det.

Spørsmålene ble formulert så nøytrale som mulig, slik at intervjuobjektet ikke skulle ledes i en retning. Derfor ble det ikke brukt formuleringer av typen ”hvordan oppfatter virksomheten samarbeidet med de andre oppdragsgiverne?” Ordet samarbeid ble erstattet med forhold, for at formuleringen skulle være nøytral. Sensitive ord ble i stor grad utelatt, ettersom dette kan føre til at intervjuobjektene svarer strategisk. Av den årsak ble ord som tillit, mistillit eller konflikt utelatt. Dette er sensitive ord som kan påvirke svarene (Martin 2013:118).

#### **4.4 Innholdsanalyser – komplementære metoder**

Det er gjennomført to ulike analyser av oppdragsgivernes oppdragsbrev til Innovasjon Norge. Begge tekstanalysene faller inn under kategorien innholdsanalyse, som ifølge Benoit et al. (2009:495) er en metode for å gjøre om tekst til kvantifiserbart materiale. Metoden muliggjør analyse av underliggende egenskaper ved teksten. For å få fram forskjellen i subjektiv tolkning mellom analysene som ble gjennomført, valgte jeg å kalle dem for kvantitativ innholdsanalyse og kvalitativ innholdsanalyse, selv om begge analysene egentlig er å regne som kvantitative. Den kvantitative innholdsanalysen er gjennomført uten tolkning og er kun en telling av forekomsten av gitte ord. Tolkning er imidlertid et element i kvalitative innholdsanalysen, hvor føringene er plassert i ulike kategorier i et kodeskjema etter hva jeg oppfattet som riktig plassering av dem.

For den kvantitative innholdsanalysen er alle oppdragsbrevene i perioden fra 2011 til 2015 fra oppdragsgiverne i utvalget analysert. Fordi den kvalitative innholdsanalysen er vesentlig mer tidkrevende enn den kvantitative, er det ved bruk av den kvalitative metoden kun analysert oppdragsbrevene fra 2011 og 2015. Den kvantitative innholdsanalysen egner seg bedre til å studere trendene i oppdragsbrevene, ettersom den kvalitative kun danner stillbilder av årene 2011 og 2015. Den kvalitative innholdsanalysen gir til gjengjeld et mer riktig bilde av faktisk antall føringer enn det den kvantitative analysen gir. De to innholdsanalysene er i

stor grad komplementære også når det gjelder validitet og reliabilitet. Dette diskuteres mer inngående mot slutten av kapittelet.

Selv om alle oppdragsbrevene for 2016 ble publisert før innlevering av oppgaven, var de ikke offentlig tilgjengelige, og jeg fikk ikke innvilget søknaden min i Offentlig elektronisk postjournal for departementene, om å få tilgang til LMD sitt oppdragsbrev for 2016.

Oppdragsgiverne sender tidvis ut supplerende oppdragsbrev som kommer i tillegg til hovedoppdragsbrevet. Disse ble utelatt fra analysene fordi det er vanskelig å få oversikt over alle supplerende oppdragsbrev som sendes til Innovasjon Norge gjennom året. Jeg har heller ikke analysert eventuelle vedlegg som følger med oppdragsbrevene. Konsekvensen av å utelate supplerende oppdragsbrev og vedlegg kan være at analysene ikke fanger opp alle føringer som oppdragsgiverne legger i styringen av Innovasjon Norge. Fellesføringene og selve MRS-systemet ble også ekskludert fra begge analysene fordi det ofte kun er NFD som inkluderer fellesføringene i oppdragsbrevet, mens de andre departementene kun viser til NFD sitt oppdragsbrev for fellesføringer (Dok. 28-42). Dersom fellesføringene talte med ville analysene gi et uriktig bilde av at NFD har flere føringer enn hva som er tilfellet.

#### 4.4.1 Kvantitativ innholdsanalyse

For å fange opp føringer i oppdragsbrevene uten å måtte tolke det inn i en sammenheng, måler jeg forekomsten av ord som brukes i forbindelse med føringer. Jeg har valgt å analysere modale hjelpeverb som brukes i formulering av føringer. Jeg har ordnet hjelpeverbene i to kategorier: milde og strenge føringer. Ettersom disse ordene er nokså vanlige, vil analysen antagelig fange opp en del flere føringer enn det som faktisk er ment som føringer.

Tabell 4.1 Kodeskjema for den kvantitative innholdsanalysen av oppdragsbrev

<b>Strenge føringer</b>	<b>Eksempel</b>
Skal	<i>”Reinprogrammet si innretning og satsingsområde skal videreførast i det nye programmet”</i> LMD 2015 (Dok. 32:6)
Må	<i>”Innovasjon Norge må sikre en god koordinering mot salgsapparatet i utlandet for å oppnå fullt utbytte av markedsføringsinnsatsen”</i> NHD 2012 (Dok. 34:13)



Forventer/forventes	<i>"Faglig møtearena Inn på tunet vil være referansegruppe for arbeidet og IN forventes å bistå i arbeidet i 2011"</i> LMD 2011 (Dok. 28:8)
Ber/bes	<i>"Departementet ber Innovasjon Norge om å gjøre en særskilt innsats for å få flere med innvandrerbakgrunn blant søkerne."</i> KMD 2015 (Dok. 27:3-4)
Ønsker/ønskes	<i>"Nordland fylkeskommune ønsker flere nye bedrifter og at flere av disse bedriftene realiserer sitt vekstpotensial."</i> Nordland fylkeskommune 2014 (Dok. 21:5)
<b>Milde føringer</b>	<b>Eksempel</b>
Bør	<i>"Innvandrere bør derfor være en målgruppe i samarbeidet med kommunene og i gjennomføringen av etablererkurs."</i> Nordland fylkeskommune 2015 (Dok. 23:4)
Kan	<i>"Midlene kan benyttes til tilskudd og avsetninger til tapsfond for innovasjonslån og garantier"</i> NHD 2011 (Dok. 33:6).

#### 4.4.2 Kvalitativ innholdsanalyse

For den kvalitative innholdsanalysen ble et kodeskjema utviklet av Kjærvik og Askim (2015) anvendt. Dette kodeskjemaet har forskerne brukt i sine studier av etatsstyringen til 70 virksomheter i norsk offentlig sektor. Ved å ta i bruk det samme kodeskjemaet kan tallene fra den kvalitative innholdsanalysen sammenlignes med tallene Kjærvik og Askim har fra sin studie. Dette setter styringen av Innovasjon Norge inn i en bredere kontekst av norsk sentralforvaltning. Kjærvik og Askim deler ikke inn i ulike typer aktivitetskrav i sin studie, men jeg har valgt å gjøre dette for å fange opp mer informasjon knyttet til hva oppdragsgiverne pålegger Innovasjon Norge å rapportere på, og i hvor stor grad oppdragsgiverne gjør bruk av øremerkede midler. Mange av føringene passer for flere av kategoriene, men jeg har valgt en gjensidig utelukkende kodestrategi hvor føringene kun kodes i en av kategoriene.

Tabell 4.2 Kodeskjema for den kvalitative dokumentanalysen av oppdragsbrev<sup>6</sup>

<b>Føring</b>	<b>Forklaring</b>	<b>Eksempel</b>
Mål	Hva oppdragsgiveren ønsker oppnådd.	<i>”Den verdifulle kystkulturen i Nordland, Matsatsingen – Nordland en kulinarisk opplevelse og satsingen på kultur som næring må videreutvikles slik at attraktivitet og opplevelser blir et kjennetegn for besøksnæringen i Nordland.”</i> Nordland fylkeskommune 2011 (Dok. 18:4)
Styringsparameter	<i>”Et tall eller en vurdering som sier noe om utviklingen til et mål. Tilknyttede resultatkrav er også kodet som styringsparametere.”</i> (Kjærvik og Askim 2015:3)	<i>”[D]et er en målsetting at minst 40 pst. av de næringsrettede midlene skal nå fram til kvinner”</i> KMD 2015 (Dok. 27:2)
Aktivitetskrav med øremerkinger	Konkrete aktiviteter, tiltak og oppdrag knyttet til øremerkede midler.	<i>”Det er for 2015 avsett 59,9 mill. kroner til Bioenergiprogrammet over kapittel 1150, post 50.”</i> LMD 2015 (Dok. 32:3)
Aktivitetskrav uten øremerkinger	<i>”Konkrete aktiviteter, tiltak og oppdrag som departementene krever at virksomhetene utfører. At virksomheten ”skal” det ene eller det andre, er formuleringer vi leter etter og som forener slike større og mindre marsjordre fra departementets side. Som fellesbenevnelse bruker vi aktivitetskrav. Her har vi kodet konkrete og formelle oppdrag, samt aktivitetskrav i løpende tekst.”</i> (Kjærvik og Askim 2015:3)	<i>”Inn bes videre om å videreføre samarbeidet med Mattilsynet om å forsterke tilsynets kompetansesatsing rettet mot småskalaproduksjon og mattrygghet, samt å opprettholde og utvikle et godt samarbeid i de regionale partnerskapene”</i> LMD 2011 (Dok. 28:6)
Aktivitetskrav rapportering	Krav oppdragsgiverne stiller til hva Innovasjon Norge skal rapportere på.	<i>”I tillegg skal det årlig rapporteres på:</i> <i>-antall gjennomførte etablererkurs</i> <i>- Utviklingen i antall kvinnelige</i>

<sup>6</sup> Oppdragsbrevene ble kodet på ulike typer mål. Informasjonen fra denne inndelingen ble ikke brukt i analysen. Fullstendig kodeskjema med inndeling av ulike mål og de fullstendige tabellene med tallene fra inndelingen er å finne i Vedlegg 3.

		<i>vekstgründere og styresammensetningen i bedrifter som mottar finansering ...”</i> Nordland fylkeskommune 2015 (Dok. 22:6)
--	--	--

### 4.4.3 Dokumentgjennomgang

Jeg har gått igjennom referater fra etatsstyringsmøter mellom departementer og Innovasjon Norge. Av NFD fikk jeg alle etatsstyringsmøtene fra 2011 til 2014, mens jeg bestilte tilgang til etatsstyringsmøtene fra de andre departementene gjennom Offentlig elektronisk postjournal. Mange av søknadene om innsyn i dokumenter fikk jeg aldri svar på, noe som begrenset sammenligningsgrunnlaget mellom de ulike departementenes etatsstyringsmøter. Jeg har heller ingen møtereferat fra etatsstyringsmøter mellom Nordland fylkeskommune og Innovasjon Norge Nordland. Dette satte en begrensning for en dypere analyse av dokumentene. Empirikapittelet inkluderte en gjennomgang av møtereferat fra departementsforum, men dette måtte fjernes ettersom NFD ikke gav meg tillatelse til å publisere det.

## 4.5 Datakvalitet

Det er ulike oppfatninger om hvilke vurderingskriterier kvalitativ forskning bør vurderes etter, og med det hva som ligger i validitet og reliabilitet (Bryman 2004:272). Fordi en del av kriteriene ikke er like godt egnet for casestudier, som på eksperiment-studier og statistiske studier, velger jeg å ikke anvende Cook og Campell (1979) sitt mye brukte validitetssystem. Jeg velger heller å diskutere validitet ut ifra det Yin (1994:33-36, 2011:84) anser som egnede validitetskriterier for kvalitative forskningsstudier og Bryman (2004:273) sin definisjon av ytre og indre reliabilitet.

### 4.5.1 Validitet

Overordnet kan validitet sies å være en vurdering om hvorvidt data er relevant for studiens problemstillinger (Hellevik 2009:183). Innenfor kategorien validitet finnes det flere ulike typer. Indre validitet er en vurdering av hvorvidt kausalsammenhengen er gyldig eller ikke. Denne validitetstypen er kun relevant i kausalanalyser, hvilket betyr at det ikke er relevant for

denne studien. Begrepsvaliditet er hvorvidt operasjonaliseringene måler begrepene i studien på en god måte. Den eksterne validiteten omhandler generalisering av resultatene fra studien. Det kan enten være generalisering til universet eller en analytisk generalisering som handler om å videreutvikle teori (Yin 1994:33-36, 2011:84). Videre har Yin utviklet en oversikt over hva som styrker hver av enkelte validitetstypene. Med utgangspunkt i oversikten vil studiens validitet bli drøftet knyttet til hver validitetstype.

Ifølge Yin (1994:33, 2011:84), kan begrepsvaliditeten styrkes ved å samle data fra forskjellige kilder. For å etterkomme dette hensynet ble det gjennomført både intervjuer og tekstanalyse for å oppnå kildetriangulering. Det ble så langt det var mulig gjennomført flere intervju per virksomhet. For LMD, Innovasjon Norge Nordland og fagavdelingen i NFD klarte jeg ikke å imøtekomme dette kravet, noe som kan svekke validiteten noe. Det ble gjennomført to innholdsanalyser av oppdragsbrevene, en kvalitativ og en kvantitativ, samt en gjennomgang av etatsstyringsmøter. Analysen støttes dermed opp av flere ulike datakilder, noe som styrker begrepsvaliditeten. For å øke begrepsvaliditeten ytterligere anbefaler Yin (1994:33, 2011:84) å la nøkkelinformantene få se igjennom studien for å rette opp eventuelle feil og misforståelser fra intervjuene. Et utkast av studien ble sendt til de informantene som ønsket det. Den siste strategien for å øke begrepsvaliditeten er å etablere det Yin kaller for a *chain of evidence*. Det vil si at variasjonen i datamaterialet brukes for å trekke konklusjoner (Gallagher 2013:149). I det store og det hele var det en stor grad av sammenfall av resultater fra intervjuene og tekstanalysene. Det spesifiseres i analysen hvorvidt det var kongruens i empirien, eller om empirien sprikte i flere retninger. Dette danner grunnlaget for vurderingen av hvor stor vekt slutningene ilegges.

Det Yin (1994:35-36, 2011:84) foreslår som tiltak for å øke den eksterne validiteten, er å gjennomføre studier med samme casesdesign på flere caser. Da denne studien kun tar utgangspunkt i én case, skårer studien på det området lavt på ekstern validitet. Men, som drøftet i starten av kapittelet, er målet med casen og casesdesignet å kunne generalisere funnene til teorien, og ut ifra det kunne si noe om andre lignende caser. Det at caset er en kritisk case kan tenkes å styrke den eksterne validiteten, og muligheten for generalisering.

Den kvantitative innholdsanalysen skårer høyt på reliabilitet ettersom det er enkelt å etterprøve analysen. Selv om jeg ser at analysen tidvis fanger opp modale hjelpeverb som ikke er føringer, så velger jeg å ta dem med for at analysen skal være så etterprøvbart som

mulig. Dermed skårer analysen lavere på validitet, i forståelsen av at den måler det den er ment å måle (Bratberg 2014:100-101). Den kvalitative analysen er ment å skulle skåre høyere på validitet fordi hver av føringene tolkes inn i en kontekst, men skårer dårligere på reliabilitet, fordi resultatene i mindre grad er etterprøvbare.

I flere tilfeller var det vanskelig å vite hvor mange føringer som burde kodes i den kvalitative innholdsanalysen. I LMD sitt oppdragsbrev fra 2015 står det ”*Departementet forventar elles at Innovasjon Norge orienterar seg i relevante dokument og proposisjonar på landbruks- og matområdet i selskapet sitt arbeid med landbruksbasert næringsutvikling.*” (Dok.32:2). Her ligger det åpenbart føringer, men hvor mange er vanskelig å si. Det kan være snakk om mange dokument og mange føringer innenfor hvert av dokumentene. Det ble likevel kun kodet som én føring, fordi det er svært krevende å kartlegge hvilke dokumenter departementet regner som relevante, og hvor mange føringer som gjelder for Innovasjon Norge i hvert av dem. Ettersom det var mange slike vanskelige avveininger å ta, kan validiteten ha blitt svekket.

#### **4.5.2 Reliabilitet**

Reliabilitet omhandler hvor nøyaktige målingene er utført, og kan deles inn i to typer: ytre reliabilitet omhandler i hvor stor grad målingene kan etterprøves med samme resultatene, mens indre reliabilitet omhandler om andre i forskerteamet er enige i kodingen som gjøres (Bryman 2004:273). I mitt tilfelle har jeg ikke et forskerteam som kan gjennomgå kodingene som gjøres. Derfor vil mine data skåre lavere på indre reliabilitet.

For å øke den ytre reliabiliteten, bør prosedyrene som er gjennomført i undersøkelsene dokumenteres, slik at det faktisk er mulig for en annen forsker å gjøre den samme undersøkelsen igjen (Yin 1994:33-36, 2011:84). Derfor legges det ved både intervjuguider og kodeskjema for begge innholdsanalysene med eksempler på hvordan jeg har kodet.

Dokumentanalyseguiden som ble anvendt for den kvalitative innholdsanalysen ble ikke utviklet av meg, men av Kjærvik og Askim (2015). Derfor er det vanskelig å vite om jeg har samme forståelse for hva som ligger i de ulike kategoriene av mål og føringer som de som utviklet kodeskjemaet. Dette kan ha ført til ulik praksis i min koding av oppdragsbrevne sammenlignet med Askim og Kjærvik. Videre kan det gi forskjeller i resultatene mine

sammenlignet med tallene for norsk offentlig sektor, som skyldes ulik kodepraksis og ikke faktiske forskjeller i antall føringer. Dette kan gå utover reliabiliteten – påliteligheten til data (Bratberg 2014:101).

I valg av intervjuform er det en avveining mellom reliabilitet og validitet. For å øke reliabiliteten bør det vektlegges å gjøre intervjuene så like som mulig, med like spørsmål og lik spørsmålsrekkefølge. Dette vil derimot kunne redusere validiteten i hvert intervju fordi dynamikken forsvinner, og kvaliteten på intervjuet kan bli dårligere (Leech et al. 2013:217). Semi-strukturert intervju kan anses som en mellomposisjon mellom disse to hensynene, hvor likhet mellom intervjuene etterstrebes, samtidig som at svarene fra intervjuobjektene blir i hensyntatt for forløpet av resten av intervjuet. For ett av intervjuene som ble gjennomført ble ikke hensynet til reliabiliteten ivaretatt. Intervjuet med informant hos fagavdeling i NFD ble gjort skriftlig over e-post. Jeg vurderte det dit hen at informasjonen intervjuobjektet kom med var viktigere enn hensynet til reliabiliteten.

Den kvantitative og den kvalitative innholdsanalysen, som er komplementære i vektlegging av validitet og reliabilitet, viser mer eller mindre samme mønster. Mønsteret gir også god mening i forhold til det en kan forvente ut fra kontekst og intervjuer. Derfor kan både validiteten og reliabiliteten generelt sett sies å være relativt god.

# 5 Empiri

Dette kapitlet tar for seg prosessen med omlegging til ny MRS-struktur i 2013. I kapittel 5.1 drøftes generelt hva endringene innebar, mens det i kapittel 5.2 til 5.5 går nærmere inn på hver enkelt oppdragsgivers forhold til MRS-systemet, til Innovasjon Norge og til de andre oppdragsgiverne. Endringer i Innovasjon Norges autonomi drøftes i kapittel 5.6. Videre er 5.7 et kapittel hvor oppdragsgiverne ses opp mot hverandre hva gjelder tilpasning til MRS-systemet. Avslutningsvis, i kapittel 5.9, sammenlignes styringen av Innovasjon Norge med tall fra etatsstyring i norsk offentlig forvaltning.

## 5.1 Omlegging av MRS-struktur for Innovasjon Norge

Arbeidsoppgavene til Innovasjon Norge er mangfoldige, med flere målgrupper og formål. Oppgavene omfatter innovativ næringsutvikling i distriktene og landet sett under ett, å legge til rette for norsk næringsutvikling i utlandet, samt å profilere Norge som turistdestinasjon (Innovasjon Norge 2015, Lien-Nasir 2014:23-24). Det gamle MRS-systemet tok i for liten grad hensyn til Innovasjon Norges samlede virke. Systemet bar preg av å være et resultat av de fire foregående organisasjonenes mål. Derfor var det viktig at det nye MRS-systemet skulle være enkelt og trekke virksomheten i samme retning (Nærings- og handelsdepartementet 2013:5, St. Meld. 51. 2002-2003:5). Et annet problem med det gamle systemet var at det ble lite brukt som et styringsverktøy av oppdragsgiverne (Intervju NFD 2016).

Utarbeidelse av mål- og resultatstyringssystem er i den norske konteksten i stor grad en samarbeidsprosess (Lægreid et al. 2012:239). Det var også tilfellet for utvikling av MRS-struktur for Innovasjon Norge, med involvering av alle interessenter (Direktorat for økonomistyring 2014). I samtlige intervjuer i Innovasjon Norge, NFD, LMD, KMD og Nordland fylkeskommune fortalte intervjuobjektene at de opplevde at utviklingen av nytt MRS-system, i det store og det hele, var en god prosess hvor alle parter ble hørt. Det medførte en bevisstgjøring rundt styringen av Innovasjon Norge, og det førte til omforente målsetninger hos oppdragsgiverne, samt bedre koordinering av oppdragene (Intervju NFK, NFD, LMD, KMD og IN 2016).

Det nye MRS-systemet ble utviklet gjennom tre prosesser. De to første var ledet av Nærings- og fiskeridepartementet, og den siste var ledet av Innovasjon Norge. Den første prosessen ledet til ny målstruktur og denne ble en del av Meld. St. 22. *Verktøy for Vekst – Om Innovasjon Norge og SIVA SF* (Meld. St. nr. 22. 2011-2012). I den neste prosessen var delmålene utgangspunkt for arbeidet med å bli enige om indikatorer som passet til målsystemet. Det var disse to første prosessene som Nærings- og fiskeridepartementet senere fikk *Bedre stat-prisen* for. Den tredje og siste prosessen var ledet av Innovasjon Norge, og her jobbet man mot å operasjonalisere indikatorsettet som var fastsatt, og hvordan disse indikatorene skulle implementeres hos Innovasjon Norge og rapporteres på til oppdragsgiverne (Intervju IN 2016). Når omleggingen av MRS-systemet betegnes i denne studien, er det tale om alle de tre delprosessene sett under ett. Der det er nødvendig for å nyansere, omtales de tre delprosessene separat. Den siste prosessen vil imidlertid bli diskutert i mindre grad enn de to andre prosessene, da den anses som mindre relevant for oppgavens problemstillinger.

### **5.1.1 Målstrukturen**

Den gamle målstrukturen ble utviklet i 2003-04, og bestod av et hovedmål og fire delmål. Hovedmålet var *”Innovasjon Norge skal fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering”*. De fire delmålene var *”Innovasjon Norge skal bidra til økt innovasjon i næringslivet i hele landet”*, *”Innovasjon Norge skal bidra til økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet”*, *”Innovasjon Norge skal styrke profilen av Norge og norsk næringsliv internasjonalt”* og *”Innovasjon Norge skal bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger”* (Nærings- og handelsdepartementet 2004:18, 20).

Gjennom Econ Pöyry et al. (2010:47-49) sin evaluering av Innovasjon Norge kom det frem at det ikke var klare forhold mellom mål og virkemidler i MRS-strukturen fra 2004. De mente også at det var en svakhet at delmålene ikke befant seg på samme hierarkiske nivå, og at de ikke var gjensidig utelukkende. Innovasjon Norge brukte mye ressurser på rapportering i henhold til MRS-systemet, men MRS-systemet ble i liten grad benyttet som et styringsverktøy av oppdragsgiverne (Intervju IN 2016, Nærings- og fiskeridepartementet 2015:7).



De gamle målene var i stor grad knyttet opp til den gamle organisasjonsstrukturen før opprettelsen av Innovasjon Norge, hvor hver av de tidligere virksomhetene kunne gjenkjenne sitt mål. Det var derfor et ønske om at den nye MRS-strukturen i større grad skulle speile IN sitt samlede virke. Det ble i 2011 nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Innovasjon Norge, Nærings- og handelsdepartementet (nå NFD), Kommunal- og regionaldepartementet (nå KMD), Fiskeri- og kystdepartementet (nå NFD), Landbruks- og matdepartementet, Utenriksdepartementet, samt fylkeskommunenes representanter. Gruppen skulle utvikle et nytt og bedre mål- og resultatstyringssystem for Innovasjon Norge (Nærings- og handelsdepartementet 2013).

MRS-strukturen ble endelig vedtatt i 2013 (Nærings- og handelsdepartementet 2013:4-5). Den nye målstrukturen bestod av formål, hovedmål og tre delmål. Innovasjon Norges formål er nå *”Innovasjon Norges formål er å være statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet”*. Selskapets hovedmål er *”Innovasjon Norge skal utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling og utløse regionenes næringsmessige muligheter”*. Delmålene er *”Flere gode gründere”*, *”Flere vekstkraftige bedrifter”* og *”Flere innovative næringsmiljøer”* (Nærings- og handelsdepartementet 2013:5).

Ved å sammenligne de to målstrukturene fra henholdsvis 2004 og 2013, ser en umiddelbart at det nye systemet er forenklet. Det er ett delmål færre og delmålene er kortere og mer konsise. I målstrukturen av 2013 er det også gjort et skille mellom formål og hovedmål. Antall styringsindikatorer er redusert fra 84 til 11 ulike indikatorer (Nærings- og handelsdepartementet 2010:22-30, Nærings- og handelsdepartementet 2013:17-35). En ambisjon med omleggingen var at det nye systemet skulle gjøre styringen mer overordnet og redusere detaljstyringen (Nærings- og handelsdepartementet 2013:5). Det nye MRS-systemet legger, i større grad enn det gamle, opp til det.

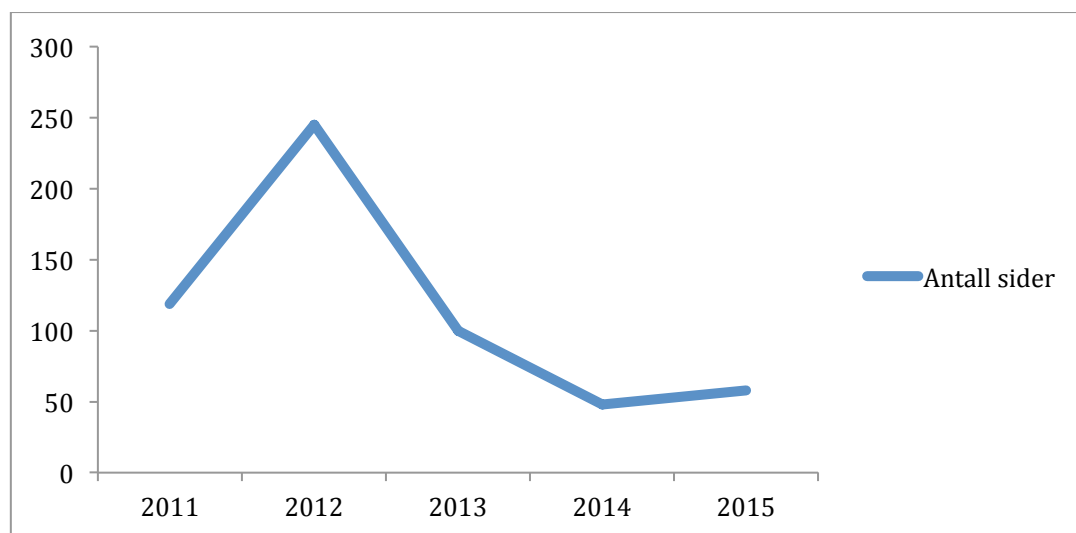
Alle oppdrag som legges til Innovasjon Norge skal følge MRS-strukturen for selskapet. Eierne, altså Nærings- og fiskeridepartementet og fylkeskommunene, har sammen et ansvar for å påse at alle nye oppdrag som Innovasjon Norge ilegges, er i henhold til målstrukturen. Målene i MRS-strukturen fra 2013 skal være overordnet alle andre føringer og oppdrag som oppdragsgiverne pålegger Innovasjon Norge, og dette inngår i fellesføringene fra

oppdragsgiverne (Meld. St. Nr. 22. 2011-2012, Nærings- og handelsdepartementet 2013:5-6, Nærings- og fiskeridepartementet 2014:3).

En informant fra Innovasjon Norge forteller at under utviklingen av ny målstruktur var det i utgangspunktet satt opp undermål under hvert delmål. Det ble gjort for å synliggjøre bredden i hvert delmål og for at hver oppdragsgiver skulle se nytten av delmålet for sitt fagområde. Ifølge informanten fra Innovasjon Norge var det dette oppsettet ekspedisjonssjefene i de ulike departementene signerte på: delmål med tilhørende undermål. Videre forteller informanten at undermålene forsvant da NFD gikk videre med Stortingsmeldingen (Intervju IN 2016). NFD hevder imidlertid at undermålene under delmålene var i Innovasjon Norges regi, og ikke noe NFD opererte med (korrespondanse på e-post med NFD).

### 5.1.2 Endringer i rapportering

Rapporteringen som ble brukt før omlegging til ny MRS var svært omfattende og detaljert. Det gamle MRS-systemet var egnet til å detaljstyre, men ikke til å styre basert på mål og resultater. Derfor var det viktig å få på plass et rapporteringssystem som var mer effektivt og brukervennlig for oppdragsgiverne og for Innovasjon Norge (Intervju NFD og IN 2016).



Figur 5.1 Reduksjon i antall sider i årsrapporten til Innovasjon Norge fra 2011-2015

Som det fremgår av figur 5.1 har antall sider blitt kraftig redusert siden omleggingen, fra 245 sider i årsrapporten for 2012 til 48 sider for 2014. En informant hos NFD forteller at de jobbet for å forsøke å forenkle rapporteringen. Tidligere bestilte oppdragsgiverne mye støttende analyser, og det måtte Innovasjon Norge følge opp på. Alle fylkeskommunene og

hvert departement fikk egne rapporter. I tillegg til den ordinære årsrapporten var det mange vedlegg. Gjennom det nye MRS-systemet skulle det rapporteres på delmålene gjennom det fastsatte indikatorsettet (Intervju NFD 2016). LMD og KMD har imidlertid fremdeles en del støttende analyser fordi de opplever at effekten og resultatene av deres oppdrag ikke fanges opp godt nok av MRS-rapporteringen (Intervju LMD og KMD 2016). Av hensyn til rapporteringen er det viktig at fylkeskommunene koordinerer oppdragsbrevene sine og i størst mulig grad forholder seg til MRS-systemet. Det må rapporteres på alle føringer som settes opp i oppdragsbrevene, noe som er ressurskrevende når praksis er ulik og mange oppdragsbrev i liten grad forholder seg til MRS (Intervju IN 2016).

Innovasjon Norge skal i årsrapporten og oppdragsrapporten rapportere opp mot MRS-systemet. Det nye MRS-systemet legger opp til å være en overordnet rapportering på virksomhetens samlede måloppnåelse. Det lages også rapporter for oppdrag og det enkelte virkemiddel. SSB er en sentral aktør i måling av Innovasjon Norges virkemiddel for å nå målene i MRS-systemet (Cappelen et al. 2015:13). I tillegg til å være sentrale i arbeidet med årsrapporteringen, var SSB også deltagende i prosessen med å operasjonalisere indikatorene. En av informantene ved NFD opplever at SSB sin involvering har skapt større troverdighet og kvalitetssikring av målingene av Innovasjon Norge, som er viktig for oppdragsgiverne og øvrige interessenter (Intervju NFD 2016).

Ifølge en informant ved NFD var det viktig å legge til rette for en bedre rapportering fra Innovasjon Norge. Informanten forteller at Innovasjon Norge hadde en tendens til å fremheve de gode resultatene og utelate de mindre gode. Derfor var det viktig at rapporteringen ble mer systematisk. Med det nye MRS-systemet må Innovasjon Norge rapportere på de samme indikatorene over tid. Samtlige informanter ved NFD gir uttrykk for at departementet fremdeles ønsker en bedre rapportering og bedre analytisk kapasitet hos Innovasjon Norge. NFD sitt ønske om økt analytisk kvalitet i rapporteringen kommer også frem i departementets vurdering av oppdragsrapporten for 2014. I tilbakemeldingsbrevet til Innovasjon Norge skriver departementet at de har oppdaget flere feil og mangler i Innovasjon Norges oppdragsrapport og ber Innovasjon Norge om å heve kvaliteten på rapporteringen (Dok 17).

NFD sitt ønske om bedre rapportering ble også gjenstand for offentlig debatt da Dagsavisen (Prestegård 2016) fikk innsyn i et referat fra styringsmøte mellom NFD og Innovasjon Norge for 2015. Her ble det pekt på det samme som i NFD sitt tilbakemeldingsbrev av årsrapporten,

med kritikk av rapporteringen. Videre tok avisen opp Civitas kritikk knyttet til at det i SSB sine rapporter står at SSB ikke finner at støtte til nyetablerte foretak/gründere gir høyere overlevelsesrate for Innovasjon Norges kunder sammenlignet med kontrollgruppen. På tross av dette står det i Innovasjon Norges årsrapport fra 2014 at *”Styret er fornøyd med at vi har fått robuste tall for hvilken effekt Innovasjon Norge har på gründere og bedrifter. Dette gir et bedre grunnlag for god styring av selskapet fremover.”* (Prestegård 2016, Innovasjon Norge 2015:8). Avisen hadde også fått innsyn i en gjennomgang som NFD gjorde av Innovasjon Norge sitt årsregnskap fra 2014 hvor det står at *”forklaringen på økningen i driftskostnader fra årsberetningen skurrer.”* I tillegg står det at det er *”et uklart skille mellom administrasjonskostnader som kan knyttes direkte til leveranse av tjenester til kunder”* (Nærings- og fiskeridepartementet sitert av Prestegård 2016). Selv om det videre i artikkelen står at departementet nå har fått en oppklaring fra Innovasjon Norge om regnskapet for 2014, og det først og fremst handlet om en feiloppfatning fra departementets side, kan det indikere at det ikke er full tillit mellom NFD og Innovasjon Norge.

### **5.1.3 Bevilgningsstruktur**

Fra og med budsjettåret 2015 gjorde NFD om på bevilgningsstrukturen, hvor formålet var at det skulle være en klarere sammenheng mellom hvert av departementets budsjettposter og delmålene i MRS-strukturen (Nærings- og fiskeridepartementet 2014:6). Fra og med 2014 inneholder oppdragsbrevene en beskrivelse av hver post hvor det fremgår hvilke delmål midlene skal bidra til å realisere. Bevilgninger gjennom poster innebærer sterke føringer fordi departementet på den måten setter av penger til spesifikke formål. Det er en måte å styre på og ikke bare en budsjett-teknikalitet (Intervju NFD 2016). Hadde bevilgningsstrukturen vært utformet helt i tråd med rådende MRS-system for Innovasjon Norge, hadde det vært tre budsjettposter - én per delmål. Oppdragsgiveren kunne så vekte delmålene etter hvor store bevilgninger som ble gitt til hvert mål, men så kunne det være opp til Innovasjon Norge å bestemme hvordan pengene burde forvaltes for å få størst mulig effekt på delmålene. Selv om NFD er nærmere dette idealet etter endringene som ble gjort med bevilgningsstrukturen i 2015, er det et godt stykke igjen.

Også LMD har en praksis med å vise til hvilke delmål midlene på hver post skal gå til. Det kan imidlertid synes som om LMD, i større grad enn NFD, har detaljerte føringer knyttet til hva pengene skal brukes til. KMD har tilnærmet lik bevilgningsstruktur som den skisserte

idealmodellen, hvor bevilgningene går direkte til de tre delmålene. At KMD har en bevilgningsstruktur som ligger tett opp til MRS-systemet skyldes delvis, ifølge informant hos KMD, at KMD sine interne mål for distrikts- og regionalpolitikken er svært like Innovasjon Norges delmål (Intervju KMD 2016). Dette diskuteres videre senere i kapittelet.

Ifølge informanter hos Innovasjon Norge, KMD og NFD, har det blitt en trend med bevilgninger direkte mot de ulike ordningene i oppdragsbrevene. Informantene er av den oppfattelsen at å bevilge penger til en spesifikk ordning er mer populært blant politikerne enn å bevilge penger til et av delmålene til Innovasjon Norge - og la det være opp til Innovasjon Norge å bestemme hva pengene skal brukes på så lenge det fører til måloppnåelse. Intervjuene tyder på at det ikke er like attraktivt for politikere å bevilge midler til delmålene (Intervju Innovasjon Norge, KMD og NFD 2016). En informant fremhever også at Innovasjon Norge er svært opptatt av å være attraktiv for politikerne, og at Innovasjon Norge derfor ikke ønsker autonomi gjennom bevilgninger til delmål (Intervju NFD 2016). Mekanismen kan være et hinder for en videre utvikling mot målstyring og mer autonomi for Innovasjon Norge, fordi det kan føre til en reduksjon i bevilgningene til Innovasjon Norge totalt sett. Høy grad av autonomi er, ifølge informantene, ingen budsjettvinner (Intervju IN, KMD og NFD 2016). Ifølge en informant ved KMD har det foregått en promotering av enkeltordninger, for at ordningene skal bli populære hos politikerne. Det blir sagt at NFD har gått foran med det informantene kaller for ”merkevarebygging”, men at KMD selv vurderer å følge etter (Intervju KMD 2016). NFD opplever ikke selv at det har vært en bevisst strategi hos dem å drive merkevarebygging på ordningene, men at det er noen av ordningene som er populære i seg selv (korrespondanse på e-post med NFD).

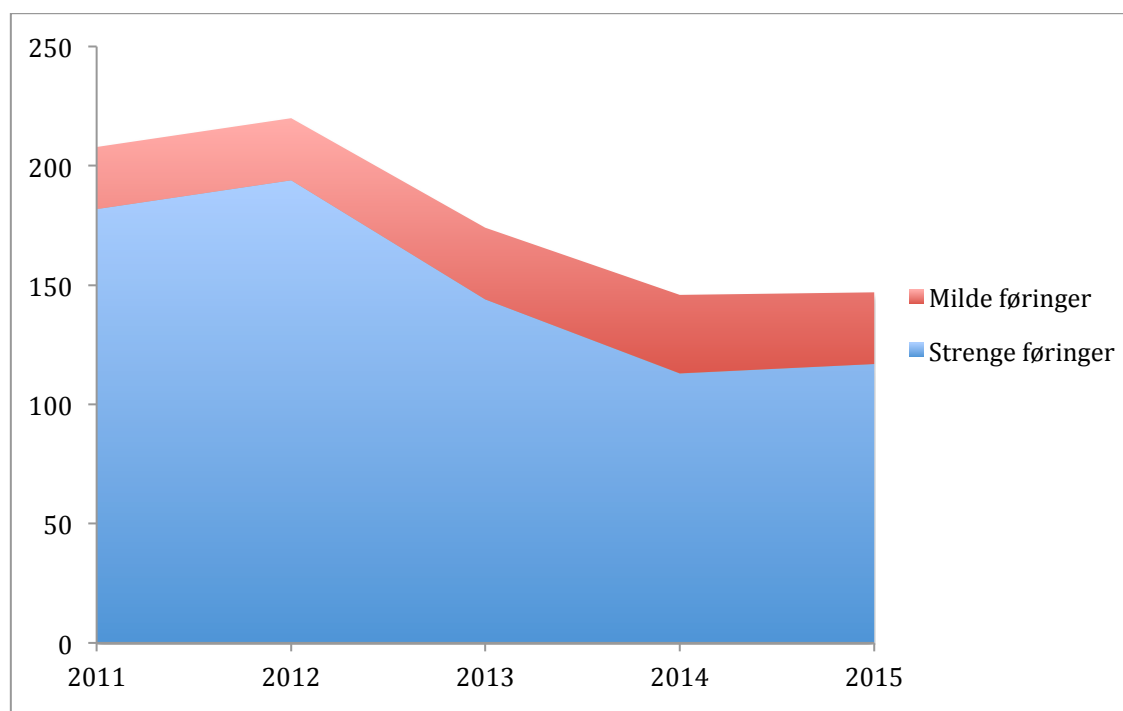
## **5.2 Nærings- og fiskeridepartementets styring**

NFD er som eier ansvarlig for å se Innovasjon Norge som helhet. I tillegg er NFD den oppdragsgiveren med de største oppdragene til Innovasjon Norge. Departementet er den eneste oppdragsgiveren i utvalget hvor flere avdelinger innenfor departementet er med på å utforme deler av oppdragsbrevet til Innovasjon Norge. Forsknings- og innovasjonsavdelingen har et overordnet ansvar for å koordinere de ulike avdelingene, og for å sørge for at oppdraget er i tråd med MRS-systemet (Intervju NFD 2016).

### 5.2.1 Syn på MRS-systemet

NFD ønsket å få på plass et MRS-system som målte resultater og effekter, og ikke bare aktiviteter. I tillegg var det ønskelig med et mer enhetlig system som i større grad samlet oppdragsgiverne. Informant ved NFD forteller at de hadde en intensjon om å lage et MRS-system som satt oppdragsgiverne i stand til benchmarking av ulike programmer. På den måten vil det være mulig å se programmene i sammenheng (Intervju NFD 2016). Informanter fra Innovasjon Norge og KMD er kritiske til denne tilnærmingen, og opplever at det legger opp til en rangering av virkemidler som er uheldig. Det er en instrumentell tilnærming som krever mye mer innsikt og analyse enn det som foreligger i dag. En slik tilnærming legger, ifølge informanten fra Innovasjon Norge, til grunn et litt for enkelt virkelighetssyn (Intervju IN, NFD 2016). Dette drøftes videre senere i kapitlet.

### 5.2.2 Tilpasning til MRS-systemet og forholdet til Innovasjon Norge



Figur 5.2 Kvantitativ innholdsanalyse av milde og strenge føringer i oppdragsbrev fra NFD 2011-2015

Tabell 5.1 Kvalitativ innholdsanalyse av mål, aktivitetskrav og styringskrav i oppdragsbrev fra NFD 2011 og 2015.<sup>7</sup>

Type føring	2011	2015	
Mål	43	17	
Aktivitetskrav	65	51	
	Aktivitetskrav med øremerkinger	18	12
	Aktivitetskrav uten øremerkinger	43	37
	Aktivitetskrav rapportering	4	2
Styringskrav*	108	68	
Antall sider uten vedlegg	24	21	

\*Styringskrav er mål, styringsparameter og aktivitetskrav slått sammen.

Den kvantitative innholdsanalysen (figur 5.2) indikerer at NFD hadde en markant nedgang i antall føringer fra 2012 til 2013, rundt omlegging til ny MRS-struktur for Innovasjon Norge. Dette støttes også av den kvalitative innholdsanalysen (tabell 5.1), hvor antall mål og aktivitetskrav er redusert i perioden fra 2011 til 2015. Resultatene må ses i sammenheng med at Fiskeri- og kystdepartementet fra 1. januar 2014, ble slått sammen med Nærings- og handelsdepartementet til Nærings- og fiskeridepartementet (Norsk senter for forskningsdata u.å. a). Det vil si at departementene som tidligere sendte hvert sitt oppdragsbrev til Innovasjon Norge, fra og med 2014 sender et felles oppdragsbrev. Det er vært å merke seg at på tross av sammenslåingen, så har NFD en ytterligere reduksjon i oppdragsbrev fra 2013 til 2014.

En av informantene opplever at utviklingen av systemet var svært bra, men at det har skortet mer på implementeringen i etterkant, både hos oppdragsgiverne og hos Innovasjon Norge. Informanten mener imidlertid at det kan skyldes at det ikke har gått lang nok tid for at systemet har satt seg, og at det kanskje bedrer seg etter hvert. Informantene ved NFD forteller at de kontinuerlig jobber med å innarbeide MRS-systemet, og med det få en mer overordnet styring av Innovasjon Norge. Selv om de har kommet et godt stykke på vei, har de fremdeles en del igjen (Intervju NFD 2016).

Det legges fremdeles føringer som går utenfor MRS fra NFD sin side, det viser både innholdsanalysene og intervjuene med informantene hos NFD. Likevel opplever de andre

<sup>7</sup> Fullstendig tabell i Vedlegg 3.

oppdragsgiverne i utvalget at det er NFD som har kommet lengst i å følge MRS-systemets intensjoner (Intervju NFK, LMD 2016). En informant fra Innovasjon Norge mener at fokuset på god styring fra NFD i noen tilfeller kan bli for instrumentelt og gi inntrykk av at NFD er mer opptatt av god MRS-styring enn av næringsutvikling. Der skiller de seg markant fra LMD og KMD som prioriterer landbrukspolitik/distriktsutvikling først, og kan ta valg som gjør det mer utfordrende med styring (Intervju IN 2016). KMD sine føringer knyttet til innvandrere er et eksempel på dette. Det er viktig for KMD politisk, men veldig vanskelig å styre på for Innovasjon Norge ettersom det ikke passer inn i MRS-systemet (korrespondanse på e-post med Innovasjon Norge). Ifølge informanten fra Innovasjon Norge er NFD i større grad opptatt av at oppdragene de gir, helt og holdent skal kunne måles slik MRS-systemet tilsier, og at oppdraget ellers skal kunne integreres fullt og helt i MRS-systemet (Intervju IN 2016).

En informant ved NFD forteller at departementet har vært litt tilbakeholden med å gi Innovasjon Norge for mye autonomi på grunn av episoder som har redusert tilliten mellom NFD og Innovasjon Norge. NFD har en egen bevilgning til Innovasjon Norge som skal dekke selskapets grunnleggende administrasjon. Informanten hevder at Innovasjon Norge har brukt av denne posten til å finansiere oppdrag fra andre oppdragsgivere som var underfinansiert. Når oppdrag er underfinansiert, må pengene hentes fra et sted. Da er det naturlig at det hentes der Innovasjon Norge har størst autonomi i pengebruken, og det var i administrasjonsposten. På denne måten kunne mange av de andre oppdragsgiverne indirekte nyttiggjøre seg av administrasjonsposten til NFD for sine oppdrag. Dette ble det strammet mye inn på etter hvert, men ifølge informanten har det vært flere tilfeller hvor NFD har gått inn for å undersøke hva administrasjonsbevilgningen faktisk går til, hvor de har funnet at pengene brukes til andre formål enn det de var tiltenkt. Informanten argumenterer for at med autonomi følger det også ansvar, og Innovasjon Norge må først vise seg tilliten verdig før de kan få mer autonomi. Med god og pålitelig rapportering kan det være at departementet får mer tillit til Innovasjon Norge og således gradvis kan gi selskapet mer autonomi (Intervju NFD 2016).

Det er flere avdelinger i NFD som gir oppdrag til Innovasjon Norge, og som således også skal integreres inn i MRS-styringen. Dette gjelder Næringspolitisk avdeling, Fiskeri- og havbruksavdelingen og Maritim avdeling (Intervju IN 2016). Ifølge informant ved Innovasjon Norge og hos NFD, opplever de at de ulike fagavdelingene er opptatt av å få sitt fagområde prioritert og ikke har et så nært forhold til MRS-systemet, noe som tidvis kan by



på problemer for Innovasjon Norge (Intervju IN, NFD 2016). Selv om Forsknings- og innovasjonsavdelingen i det lengste forsøker å tilpasse oppdragene til MRS-systemet, kan andre avdelinger tendere til å detaljstyre i oppdragsbrevene. I oppdragsbrevene fra før omleggingen er det klare føringer fra enkelte av fagavdelingene i NFD (Intervju NFD 2016). I oppdragsbrevene kan det være formuleringer av typen ”*Innovasjon Norge skal følge opp ADS-avtalen mellom Kina og Norge. Listen over godkjente turoperatører skal være oppdatert til enhver tid, og sendes departementet årlig som vedlegg til årsrapporten.*” (Nærings- og fiskeridepartementet 2014:11). Slike typer føringer fra fagavdelingene synes ikke å være like tydelige i oppdragsbrevene fra 2014 og 2015.

Ifølge informanter ved Innovasjon Norge har NFD etter hvert klart å finne en form på integreringen av fagavdelingene i NFD, som er positiv (Intervju IN 2016). En av informantene ved NFD opplever at den nye rapporteringen fra Innovasjon Norge, som både er mer troverdig og av bedre kvalitet, har ført til at fagavdelingene i NFD i større grad har fått tillit til at deres oppdrag blir forvaltet på en god måte gjennom MRS-systemet. Dermed har de gradvis gått med på å tilpasse sine oppdrag til MRS-systemet (Intervju NFD 2016). Informant ved en av fagavdelingene i NFD opplever at forholdet til Forsknings- og innovasjonsavdelingen i NFD har vært godt, og at Innovasjon Norge har fulgt opp deres oppdrag på en tilfredsstillende måte (Intervju NFD fagavdeling 2016).

Informantene ved NFD og Innovasjon Norge beskriver styringsforholdet mellom dem som nokså god, men mener likevel det er enkelte utfordringer. Informanten ved Innovasjon Norge beskriver styringsforholdet som mer formelt enn for de andre departementene. Hvor de andre departementene har en mer uformell dialog underveis, gjerne med fagansvarlige lengre ned i systemet, har NFD i større grad vært opptatt av styring gjennom formelle kanaler som årsrapporten eller styringsmøtet (Intervju NFD, IN 2016). Ved å se på referat fra styringsmøter fra etter omleggingen, ser en at NFD virker å være veldig tro til MRS-strukturen også på styringsmøtene. På styringsmøtene går det igjennom delmål for delmål og ikke detaljert gjennom ordning for ordning slik som det er på LMD sine styringsmøter (Dok. 4-15).

Informanter ved Innovasjon Norge hevder at NFD er de som krever mest av Innovasjon Norge, og utfordrer alle vurderinger som gjøres. De opplever at NFD har vært best til å tilpasse oppdragsbrevene og styringsdialogen sin til det nye MRS-systemet. En av

informantene hos Innovasjon Norge opplever at styringsdialogen med NFD har vært god, en annen opplever at kvaliteten har variert en del (Intervju IN 2016).

Informant hos NFD viser til at departementet forventer et høyt analytisk nivå av Innovasjon Norge. NFD ønsker i størst mulig grad å rette oppmerksomhet mot delmålene, mens Innovasjon Norge har hatt oppmerksomhet mot tiltak de har iverksatt. Informanten opplever at den nye ledelsen i Innovasjon Norge ikke har så nært forhold til MRS-systemet som den gamle ledelsen. Det kan skyldes at de ikke selv var med på utvikle det. NFD har jobbet mye med den nye ledelsen for at de skal få en dypere forståelse for systemet (Intervju NFD 2016).

### **5.2.3 Forholdet til de andre oppdragsgiverne**

Intervjuobjekt fra KMD forteller om en prosess fra i fjor vinter, hvor NFD forsøkte å få til en benchmarking av virkemidlene fra oppdragsgiverne etter virkemidlenes skår på indikatorene. Det var, ifølge informanten, svært problematisk. NFD sine prosjekter skårer høyest fordi NFD støtter de beste prosjektene i Norge, mens de andre departementene støtter prosjekter som har dårligere forutsetninger for å lykkes. Dessuten er indikatorsettet bedre tilpasset NFD sine oppdrag enn de andre oppdragsgiverne. Dermed mener informanten at det var feil å legge opp til å ta penger fra kommunal- eller landbruksoppdraget og bruke de på NFD sine oppdrag, av den årsak at NFD sine oppdrag skårer best på indikatorene. Fordi effektene av et oppdrag ikke fanges opp i indikatorsettet, betyr ikke det at det er uviktig og uriktig å satse på. Informanten mener at det er feil bruk av MRS-systemet som kan gi uheldige konsekvenser for de respektive oppdragsgivernes politikkområder. Informanten forteller videre at prosjektet ikke førte frem (Intervju KMD, IN 2016). En av informantene hos Innovasjon Norge har samme opplevelse. Vedkommende opplever at det er feil å se ned på KMD og LMD sine oppdrag på grunn av lavere måloppnåelse på indikatorene, når KMD og LMD, under arbeidet med utvikling av ny MRS, ikke fikk gjennomslag for indikatorer som var bedre tilpasset deres oppdrag. En sammenligning av oppdragene på et slikt grunnlag blir derfor feil (Intervju IN 2016). Bortsett fra denne prosessen opplever informantene hos KMD at samarbeidsklima med NFD og de andre departementene har vært godt (Intervju KMD 2016).

NFD har et ansvar for koordineringen av departementene (Meld. St. nr. 22. 2011-2012:88), og ifølge informanter ved LMD og KMD, gjør NFD dette på en grei måte selv om noen områder kan bli bedre. Opprettelsen av departementsforum for å koordinere departementenes

styring av Innovasjon Norge har vært positiv (Intervju LMD, KMD 2016). Informant ved Nordland fylkeskommune og informant hos LMD opplever at skillet mellom eier og oppdragsgiver ikke er tilstrekkelig klar for NFD (Intervju LMD, NFK 2016).

## **5.3 Kommunal- og moderniseringsdepartementets**

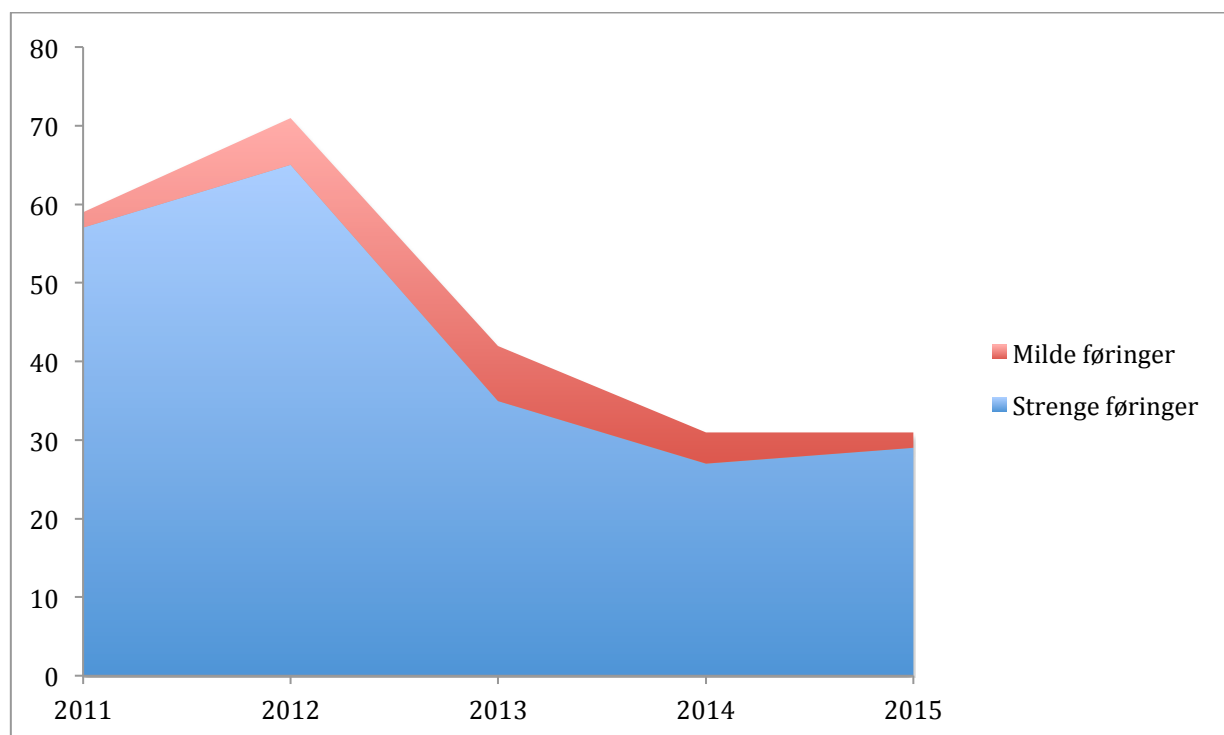
### **styring**

KMD er opptatt av vekst i regionene, og har som mål å nå ut til de bedriftene i regionene hvor forholdene ikke ligger like godt til rette, sammenlignet med bedrifter i sentrale strøk. I tillegg jobber de for å sørge for en høy kvinneandel i bedriftene Innovasjon Norge støtter (Intervju KMD 2016). KMD bevilger også penger over sitt budsjett til Innovasjon Norge gjennom fylkeskommunene.

#### **5.3.1 Syn på MRS-systemet**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet var kanskje det departementet som var mest uenige i det nye MRS-systemet (Intervju IN, NFD 2016). I rapporten fra arbeidsgruppen som arbeidet med utviklingen av MRS, er det et eget avsnitt lydende *Merknader fra KRD* (nå KMD). Der gir departementet uttrykk for at de ikke er fornøyde med rapporteringsdelen av MRS-systemet. De etterlyser flere indikatorer knyttet opp mot målsystemet slik at resultatene i større grad skal kunne ses i sammenheng, noe som ville gjøre oppdragsstyringen enklere. Spesielt mener de at verdiskapingsvekst er en sentral indikator som burde ha blitt tatt med i indikatorsettet (Nærings- og handelsdepartementet 2013:38). Det synes som om KMD, LMD og Innovasjon Norge er enige om at indikatorsettet er det største ankepunktet mot MRS-systemet.

### 5.3.2 Tilpasning til MRS-systemet og forholdet til Innovasjon Norge



Figur 5.3 Kvantitativ innholdsanalyse av milde og strenge føringer i oppdragsbrev fra KMD 2011-2015

Tabell 5.2 Kvalitativ innholdsanalyse av mål, aktivitetskrav og styringskrav i oppdragsbrev fra KMD 2011 og 2015.<sup>8</sup>

Type føringer	2011	2015
Mål	16	3
Aktivitetskrav totalt	26	7
Aktivitetskrav med øremerkinger	15	-
Aktivitetskrav uten øremerkinger	8	5
Aktivitetskrav rapportering	3	2
Styringskrav*	42	9
Antall sider uten vedlegg	10	6

\*Styringskrav er mål, styringsparameter og aktivitetskrav slått sammen.

Den kvantitative innholdsanalysen (figur 5.3) indikerer at KMD reduserte kraftig antall føringer fra og med 2013 da det nye mål- og resultatstyringssystemet ble innført. Dette støttes også av den kvalitative analysen (tabell 5.2) hvor det er en markant reduksjon av mål og aktivitetskrav i perioden fra 2011 til 2015.

<sup>8</sup> Fullstendig tabell i Vedlegg 3.

Informantene fra NFD opplever at KMD har vært flinke til å tilpasse styringen av Innovasjon Norge inn mot MRS-systemet og at KMD etter hvert har fått en overordnet styring. En av informantene mener at det kan virke som KMD har kommet lengst av oppdragsgiverne med å tilpasse bevilgningene til delmålene (Intervju NFD 2016). Dette bekreftes ved å se på oppdragsbrevene til KMD sammenlignet med oppdragsbrevene fra de andre oppdragsgiverne. KMD har budsjettpostene rettet direkte mot hvert av delmålene. Ingen av de andre har den samme direkte sammenhengen mellom delmål og bevilgningsstruktur. Informant ved KMD viser til KMD sine interne mål for budsjettkapittel 13.50 for regional- og distriktpolitikken, som en forklaring for hvorfor KMD har fått til en så god etterlevelse av MRS-strukturen. Disse målene er som følger ”1.1. Styrke konkurransekraften for etablerte bedrifter 1.2. Utvikle lokale og regionale næringsmiljøer 1.3. Øke antall lønnsomme etableringer” (Prop. 1 S KMD 2015-2016:115). Målene er svært like Innovasjon Norges mål om flere gründere, flere vekstkraftige bedrifter og flere innovative næringsmiljøer (Nærings- og handelsdepartementet 2013). Informanten opplever at lignende mål for Innovasjon Norge og KMD legger til rette for god etterlevelse av MRS-strukturen for KMD (Intervju KMD 2016).

Imidlertid opplever en informant hos NFD at KMD først og fremst har vært flinkere til å tilpasse oppdragene til målsystemet, og ikke i så stor grad til resten av MRS-systemet (Intervju NFD 2016). Informanten fra LMD opplever også at KMD er nokså flinke på å følge MRS, og at hvis en skal rangere departementene etter MRS-etterlevelse, så kommer NFD best ut, KMD som nummer to og LMD sist (Intervju LMD 2016). Grunnen til at LMD opplever at KMD ikke kommer best ut med tanke på etterlevelse av MRS-systemet, kan tenkes å skyldes at de krever en del støttende analyser. Informant hos KMD sier de har en del støttende analyser som går på geografi, sysselsetting og kvinneandel. I tillegg bruker de kundeeffektundersøkelsen, som er en spørreundersøkelse som sendes ut til IN-støttede bedrifter og som går på hvor god de opplever at Innovasjon Norges innsats har vært for dem. Informanten fra KMD argumenterer for at de må ha disse støttende analysene og kundeeffektundersøkelsen for å få nok informasjon til å styre Innovasjon Norge på en god måte (Intervju KMD 2016). I referat fra halvårsmøte (etatsstyringsmøte) mellom KR D (nå KMD) og Innovasjon Norge fra 2013 kommer det frem at Innovasjon Norge ønsker en forenkling i rapporteringsrutinene.

”IN ønsker å gjøre bedre analyser på overordnet nivå. Det er vanskelig å måle effekter ned på det enkelte virkemiddel. IN ba KRD merke seg at de er bekymret for at det nye systemet og lite reduksjon i rapporteringskrav, vil føre til økt byråkratisering.” (Dok. 3).

Det kan synes som Innovasjon Norge her ber KRD om å redusere krav til rapportering. Da jeg ikke har tilgang til referat fra nyere halvårsmøter, er det vanskelig å vite om hvor mye av dette som ble endret på, men KMD ber fremdeles om støttende analyser som går utenfor MRS-systemet.

En av informantene hos Innovasjon Norge opplever at KMD har en mer uformell styring av Innovasjon Norge enn det NFD har. Gjennom bevilgninger i store poster, ligger KMD i realiteten nesten nærmere MRS-systemet enn det NFD gjør, mener informanten. På denne måten får Innovasjon Norge mye autonomi i oppdragene. En annen informant hos Innovasjon Norge opplever at KMD har mye fokus på læring i styringsdialogen med Innovasjon Norge. Informanten forteller at styringsmøtene i stor grad er kollokviepregede hvor departementet er interessert i analysene som er gjort, hva som er gjennomført og mulighet for forbedring. Videre opplever informanten at KMD legger til rette for og stimulerer til nytenkning og utprøving av nye ideer (Intervju IN 2016). Informant hos KMD forteller at for et par år tilbake var det større bevilgninger over KMD sitt budsjett til Innovasjon Norge, samtidig som det var mindre bevilgninger over NFD sitt budsjett. Med pengene fra KMD var det rom for utvikling av nye ordninger. Dette mener informanten at KMD har fortsatt med, men at det er i mindre skala enn før på grunn av kutt i bevilgningene fra KMD til Innovasjon Norge (Intervju KMD 2016).

### **5.3.3 Forholdet til de andre oppdragsgiverne**

Informant hos KMD var svært kritisk til prosessen der NFD ønsket å sammenligne virkemidler på tvers av departementene og rangere dem, men bortsett fra den prosessen opplever informanten at forholdet til de andre oppdragsgiverne har vært bra. Selv om oppdragsgiverne har forskjellige områder de forvalter, og det på bakgrunn av dette vil være ulike synspunkter på styring av Innovasjon Norge, har det vært mange gode og konstruktive diskusjoner, og en god tone departementene imellom (Intervju KMD 2016).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har, ifølge informanter fra NFD og en informant ved Nordland fylkeskommune, et overordnet ansvar for å koordinere

fylkeskommunene i oppdragsgiverrollen. Et ansvar de mener KMD ivaretar i for liten grad (Intervju NFD, NFK 2016). Informant hos KMD hevder derimot at departementet ikke har dette ansvaret, og mener det er opp til fylkeskommunene selv å samordne seg. Informanten forteller at midler bevilges over KMD sitt budsjett til fylkeskommunene, som selv bestemmer hvilke mål og føringer de har i styringen av Innovasjon Norge for midlene de bevilger videre til selskapet. KMD legger ingen føringer på fylkeskommunenes bruk av pengene, men forsøker, ifølge en annen informant hos KMD, å jobbe med Innovasjon Norge for at de skal være en god oppdragstaker for fylkeskommunene. Informantene argumenterer for at det er begrenset hvor mye KMD kan gripe inn i fylkeskommunenes styring av Innovasjon Norge, fordi fylkeskommunene er et eget forvaltningsnivå (Intervju KMD 2016). En av informantene hos Nordland fylkeskommune er enig i at det må tas hensyn til at fylkeskommunene er et eget folkevalgt nivå som ikke bør overstyres, men mener likevel KMD kunne ha gjort mer for å legge til rette for en arena der fylkeskommunene kunne lære av hverandre, og legge til rette for samarbeid fylkeskommunene imellom (Intervju NFK 2016).

Det KMD har gjort for å koordinere fylkeskommunenes styring av Innovasjon Norge var å gi Oxford Research ansvaret for å utvikle et system og mal for utarbeidelse av oppdragsbrevene som skulle gjelde for alle fylkeskommunene (Oxford Research 2014). Informant hos KMD hevder at dette ble gjort av KMD på tross av at dette ikke var deres ansvar. Det ble gjort på grunn av et ønske om å drive implementeringen av MRS-systemet fremover (Intervju KMD 2016). Informanter ved NFD mener KMD burde ha gjort mer for å sørge for at alle fylkeskommunene tok systemet i bruk og generelt sett hatt en mer aktiv koordineringsrolle (Intervju NFD 2016).

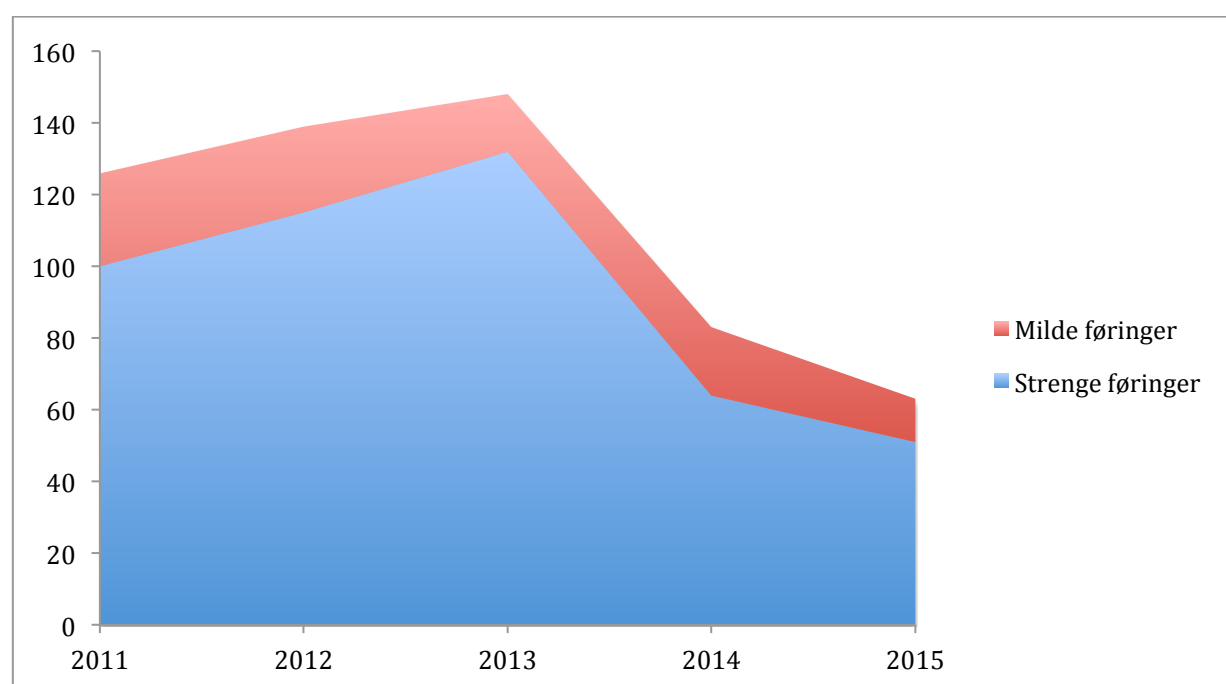
## **5.4 Landbruks- og matdepartementets styring**

LMD er den nest største oppdragsgiveren. Store deler av departementets oppdrag kommer fra jordbruksforhandlingene. På den måten er det andre vilkår som gjelder for LMD sin styring av Innovasjon Norge, enn for de andre oppdragsgiverne. LMD har flere parter å forholde seg til, noe som vanskeliggjør prosessen med å redusere antall føringer (Landbruks- og matdepartementet 2014:1, Innovasjon Norge u.å., Intervju LMD 2016).

### 5.4.1 Syn på MRS-systemet

Informant hos LMD opplevde arbeidet med å utvikle nytt MRS som positivt, og så på det som en kompetanseheving både hos oppdragsgiverne og Innovasjon Norge. Det var viktig for LMD at det skulle være en forståelse for at LMD har noen særskilte utfordringer. I mange tilfeller vil ikke sysselsetting være en god indikator på måloppnåelse for LMD sine oppdrag, men økt produktivitet vil være bedre egnet. Det var viktig for LMD at det ble rom for å ha støttende analyser, for på den måten å fange opp det som ikke ble fanget opp av den vanlige MRS-rapporteringen (Intervju LMD 2016).

### 5.4.2 Tilpasning til MRS-systemet og forholdet til Innovasjon Norge



Figur 5.4 Kvantitativ innholdsanalyse av milde og strenge føringer i oppdragsbrev fra LMD 2011-2015

Tabell 5.3 Kvalitativ innholdsanalyse av mål, aktivitetskrav og styringskrav i oppdragsbrev fra LMD 2011 og 2015<sup>9</sup>

Type føring	2011	2015
Mål	15	16
Aktivitetskrav totalt	88	21
Aktivitetskrav med øremerkinger	12	5
Aktivitetskrav uten øremerkinger	60	12

<sup>9</sup> Fullstendig tabell i vedlegg.



	Aktivitetskrav rapportering	16	4
Styringskrav*		103	37
Antall sider uten vedlegg		18	10

\*Styringskrav er mål, styringsparameter og aktivitetskrav slått sammen.

Landbruks- og matdepartementet har samme utvikling som de andre departementene med markante reduksjoner i antall føringer. Reduksjoner i føringene kom imidlertid et år senere for LMD enn for de andre departementene. LMD har fortsatt å kutte ned på føringer i perioden fra 2014 til 2015. Selv om LMD har ett mål mer i 2015 enn de hadde i 2011, så har de hatt en kraftig reduksjon i antall aktivitetskrav, og totalt sett er det en markant reduksjon i antall styringskrav.

Ifølge informanten ved LMD gir ikke MRS-systemet i tilstrekkelig grad LMD den informasjonen de trenger. De har derfor beholdt en del av den gamle rapporteringen inntil videre (Intervju LMD 2016). En informant hos Innovasjon Norge opplever at sammenlignet med NFD, er LMD i større grad opptatt av sektorhensyn enn god styring. Likevel opplever informanten at de har et godt styringsforhold til LMD. Fagavdelingene i LMD har tett dialog med de ansatte i Innovasjon Norge som jobber med landbruk. Informanten hos LMD opplever at styringsmøtene, og ikke minst den uformelle kontakten, har vært viktig. Informanten ved Innovasjon Norge mener at dersom en leser oppdragsbrevene fra LMD kan det virke som LMD gir Innovasjon Norge lite autonomi, med strenge føringer på ordningene. Men utformingen av oppdragsbrevene skjer i tett dialog med Innovasjon Norge, og derfor er det ikke noe mindre fleksibilitet i LMD sine oppdrag enn hos de andre oppdragsgiverne, selv om det kan se slik ut i oppdragsbrevene. I noen tilfeller har det vært slik at Innovasjon Norge ønsker en del føringer formalisert i oppdragsbrevet for at det kan bli lettere å markedsføre ordningen ut i sektoren. Det blir lettere med en detaljstyring av oppdragene. Videre forteller informanten fra Innovasjon Norge at fordi mange av føringene i oppdragsbrevet fra LMD kommer fra næringen selv gjennom jordbruksforhandlingene, får de en helt annen forankring til næringen enn for de andre oppdragene. På den måten får Innovasjon Norge tydelige signaler fra næringen selv (Intervju IN 2016).

En annen informant hos Innovasjon Norge opplever at etatsstyringsmøtene med LMD er veldig annerledes enn styringsmøtene hos KMD og NFD. På styringsmøter med de andre departementene gjennomgås delmålene, mens med LMD er det i større grad en gjennomgang

av post for post for å se på hva Innovasjon Norge har levert (Intervju IN 2016). Ved å studere referat fra etatsstyringsmøtene ser jeg det samme mønsteret som beskrevet av informanten fra Innovasjon Norge. Mens de andre departementenes etatsstyringsmøter antar en mer overordnet form med generelle tema, går det på styringsmøtene med LMD, igjennom ordning for ordning. I utformingen av oppdragsbrevene opplever informanten fra Innovasjon Norge at det er en god dialog, og at Innovasjon Norge har muligheten til å kommentere oppdragsbrevene og komme med innvendinger (Intervju IN 2016).

De andre oppdragsgiverne opplever at LMD sin styring av Innovasjon Norge er detaljert, men informanter ved NFD mener at LMD har beveget seg mer og mer mot integrering av MRS-systemet. En del av informantene har også forståelse for at det kanskje er vanskeligere for LMD å tilpasse seg MRS enn for de andre oppdragsgiverne, ettersom MRS-systemet ikke er så godt tilpasset deres oppdrag (Intervju NFD, KMD og NFK 2016).

### **5.4.3 Forholdet til de andre oppdragsgiverne**

Informantene ved NFD opplever at LMD stort sett er opptatt av sin egen sektor og er lite opptatt av de andre oppdragsgivernes styring av Innovasjon Norge. Informant hos LMD opplever selv at forholdet til de andre oppdragsgiverne er godt (Intervju LMD 2016).

## **5.5 Fylkeskommunenes styring**

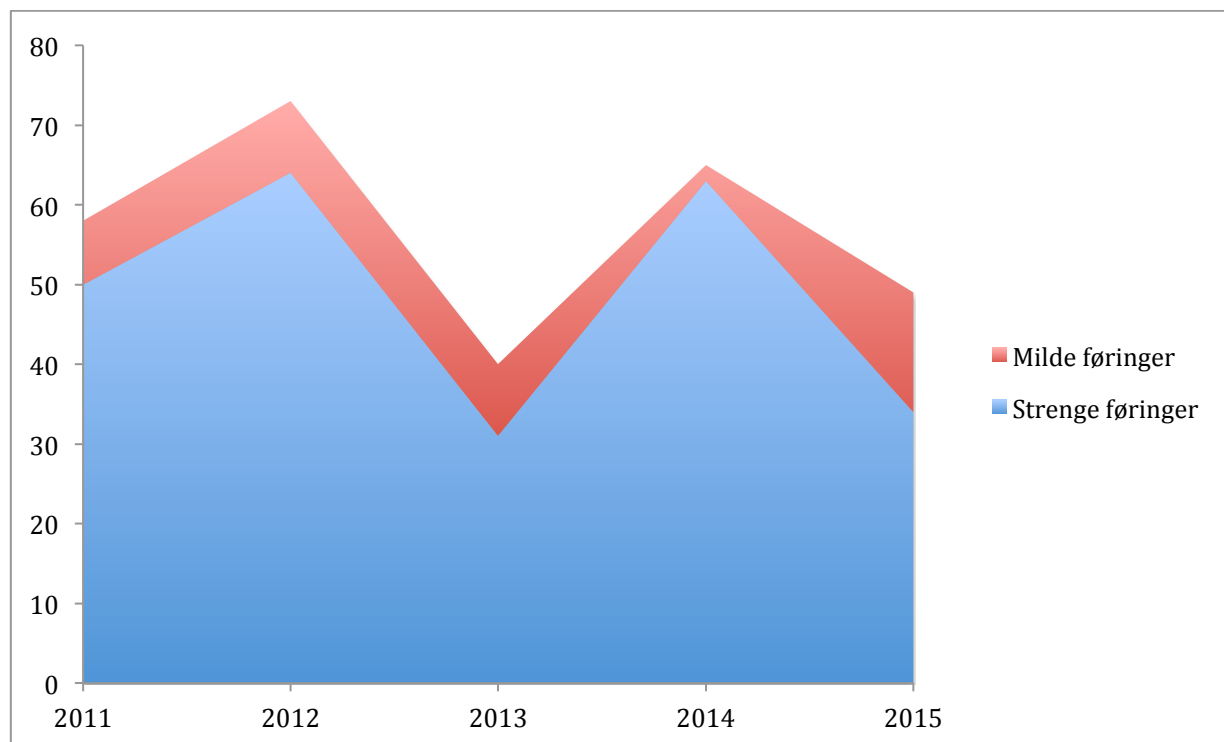
Fylkeskommunene er både eier og oppdragsgiver til Innovasjon Norge. Som oppdragsgiver forholder de seg i all hovedsak til Innovasjon Norges distriktskontor, som rapporterer direkte til fylkeskommunene. Oppdragsbrevet sendes likevel til Innovasjon Norge sentralt, som står ansvarlig for å gjennomføre oppdraget (Intervju NFK, IN 2016).

### **5.5.1 Syn på MRS-systemet**

Ifølge en informant ved Nordland fylkeskommune var det viktig for fylkeskommunene i MRS-prosessen å finne frem til gode regionale data som kunne brukes i styringen av Innovasjon Norge. Det viste seg imidlertid å være vanskelig for SSB å generere samme typen data som for de andre oppdragene, fordi utvalget i fylkene og regionene ikke var store nok. For fylkeskommunene var det viktig at verdiskapings-elementet ble en sentral del av MRS-systemet, men de hadde en annen oppfatning av hva verdiskaping skulle innebære enn NFD.

Informanten mener at NFD fikk gjennomslag for sin definisjon av verdiskaping (Intervju NFK 2016).

### 5.5.2 Tilpasning til MRS-systemet og forholdet til Innovasjon Norge



Figur 5.5 Kvantitativ innholdsanalyse av milde og strenge føringer i oppdragsbrev fra Nordland fylkeskommune 2011-2015

Tabell 5.4 Kvalitativ innholdsanalyse av mål, aktivitetskrav og styringskrav oppdragsbrev fra Nordland fylkeskommune 2011 og 2015.<sup>10</sup>

Type føring	2011	2015
Mål	7	8
Aktivitetskrav	25	32
Aktivitetskrav med øremerkinger	1	-
Aktivitetskrav uten øremerkinger	22	21
Aktivitetskrav rapportering	2	11
Styringskrav*	32	40
Antall sider uten vedlegg	6	7

\*Styringskrav er mål, styringsparameter og aktivitetskrav slått sammen.

<sup>10</sup> Fullstendig tabell i Vedlegg 3.

Mens alle de andre oppdragsgiverne har en markant reduksjon i antall mål og aktivitetskrav, har Nordland fylkeskommune hatt en økning med ett mål i perioden fra 2011 til 2015 og ni flere aktivitetskrav i 2015 sammenlignet med 2011 (tabell 5.4). Den kvantitative innholdsanalysen (figur 5.5) indikerer at Nordland fylkeskommune hadde en reduksjon i antall føringer i 2013, samme året som det nye MRS-systemet ble vedtatt, for så å få en oppgang året etter. I 2015 er det igjen en reduksjon i antall strenge føringer, men en kan se at antall milde føringer har en liten økning. Analysene indikerer at fylkeskommunenes etterlevelse til MRS-systemet varierer fra år til år.

Det ble, som tidligere nevnt, utviklet en felles mal for fylkeskommunenes utforming av oppdragsbrevene. Informantene fra NFD og Innovasjon Norge viser til en undersøkelse som viste at fylkeskommunenes bruk av det felles oppdragsbrevsystemet var svært varierende. Ifølge en av informantene ved NFD, styrte svært få av fylkeskommunene i tråd med MRS-systemet. Også i intervju med Innovasjon Norge sentralt og KMD forteller informantene at fylkeskommunenes styring av Innovasjon Norge er svært varierende (Intervju NFD, KMD, IN 2016). Derfor kan ikke analysene av hvordan Nordland fylkeskommune styrer Innovasjon Norge, ses på som resultater som er gjeldende for fylkeskommunene sett under ett.

Fylkeskommunene forholder seg mest til Innovasjon Norges distriktskontorer, og det er distriktskontorene som skal rapportere på måloppnåelse til fylkeskommunene (Intervju IN 2016). Informant ved Innovasjon Norge Nordland opplever at de har et godt samarbeid med Nordland fylkeskommune. De har en god dialog og utarbeidelsen av oppdragsbrevene er i stor grad en samarbeidsprosess. Informanten opplever at fylkeskommunen i det store og hele forholder seg til MRS-systemet, men at oppdragsbrevene likevel inneholder enkelte føringer som går utenom MRS (Intervju IN 2016). Dokumentanalysen støtter i stor grad opp under dette, hvor det er identifisert en del mål og aktivitetskrav som ikke er innenfor rammene av MRS.

En informant hos Nordland fylkeskommune forteller at de har begynt med øremerking av midler. Ifølge informanten skyldes det at de opplever at enkelte av oppdragene deres ikke blir gjennomført. Øremerkingen skal sørge for at alle oppdrag blir prioritert av Innovasjon Norge (Intervju NFK 2016).

Både i intervjuer med Innovasjon Norge Nordland og Nordland fylkeskommune, blir det sagt at det ikke er godt nok datagrunnlag til rapportering på fylkesnivå fordi utvalgene ikke er store nok. Derfor er en del av de gamle analyseformene beholdt, selv om de går utenfor MRS-systemet (Intervju NFK, IN Nordland 2016). Det fremgår også i analysen av oppdragsbrevene (tabell 5.4) at Nordland fylkeskommune har mange aktivitetskrav knyttet til rapportering.

### **5.5.3 Forholdet til de andre oppdragsgiverne**

Informant fra Nordland fylkeskommune opplever at det er motsetninger mellom sentraladministrasjonen ved departementene og fylkeskommunene. Informanten hevder at departementene har altfor lite kjennskap til hva som foregår i fylkene, og at det er mye av årsaken til den ulike forståelsen av hva Innovasjon Norge skal være og hvordan selskapet bør styres. Den andre informanten ved Nordland fylkeskommune mener at på oppdragsgiversiden er samarbeid mellom fylkeskommunene eller på tvers av forventningsnivåer ikke-eksisterende (Intervju NFK 2016).

En av informantene ved NFD opplever at det er utfordringer knyttet til samarbeidet med fylkeskommunene. Kommunikasjon med dem er krevende og det tar ofte tid før de responderer på ting. Koordineringen mellom fylkeskommunene er generelt mangelfull (Intervju NFD 2016).

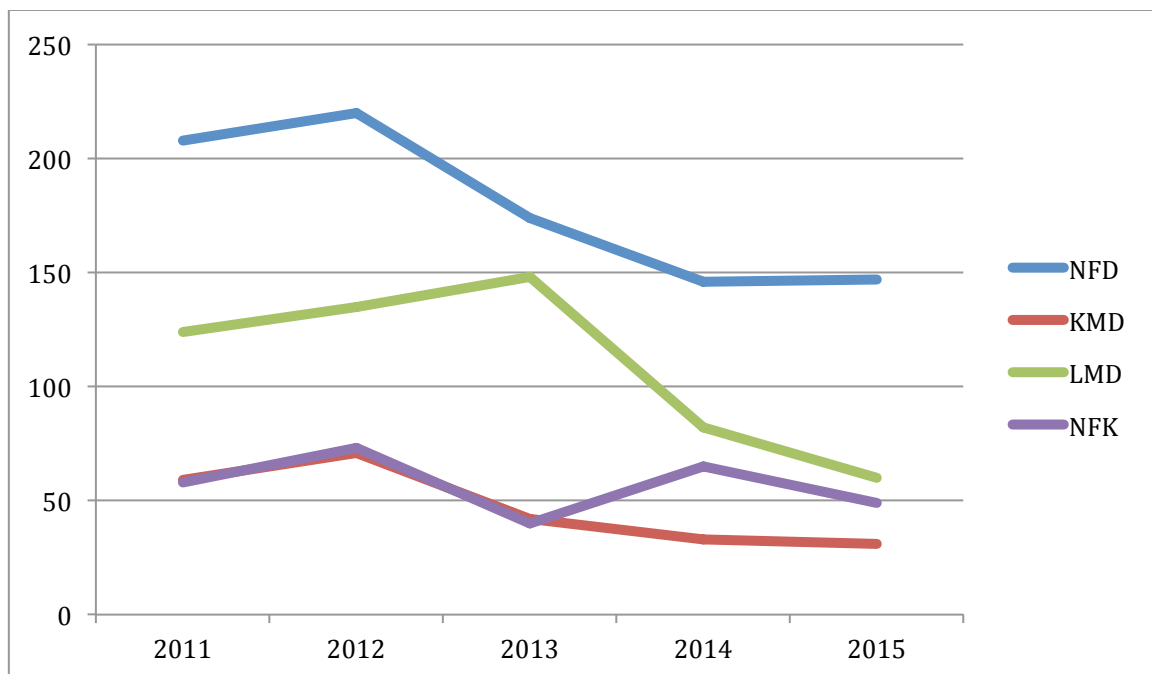
Nordland fylkeskommune opplever selv at Samarbeidsforumet er en nyttig arena for å koordinere oppdragsgiverne, mens informanter fra NFD ikke ser den samme nytten av forumet (Intervju NFK 2016). Det kan indikere at det mangler en god arena for koordinering av fylkeskommuner og departementer. Gjennom intervjuene får jeg inntrykk av at fylkeskommunene er nokså isolert fra de andre oppdragsgiverne. Departementene synes generelt sett ikke så å være så opptatt av fylkeskommunene, og fylkeskommunene holder stort sett på på egen hånd, og har ikke så mye med departementene å gjøre.

## **5.6 Innovasjon Norges autonomi**

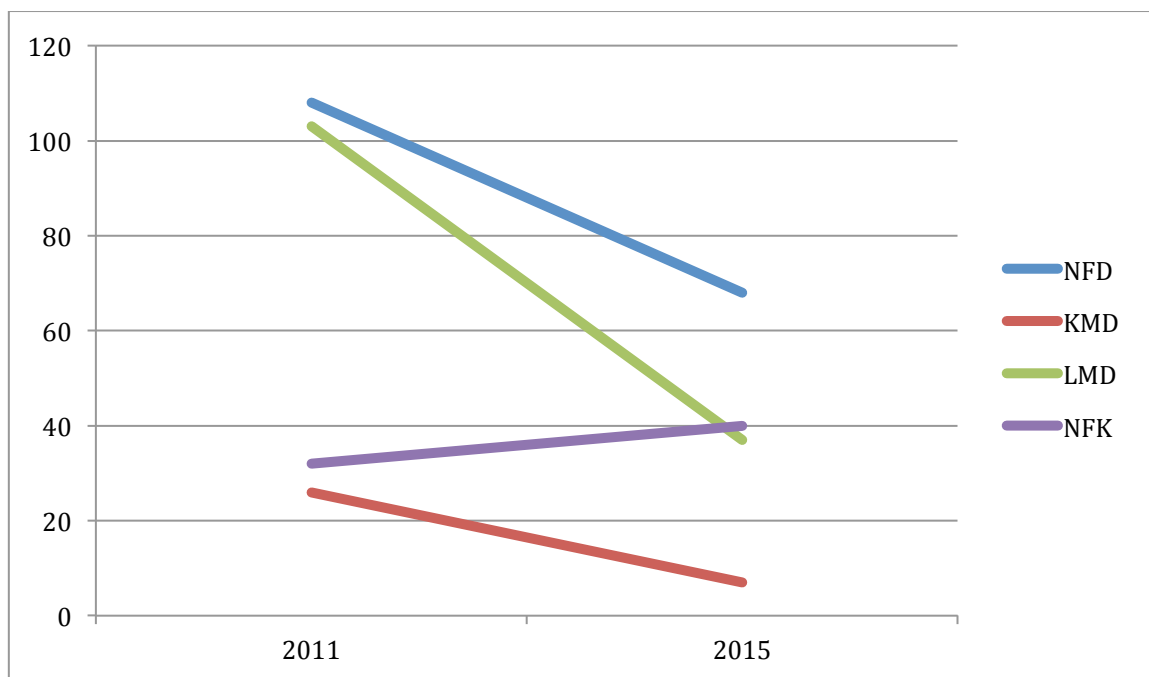
Ingen av informantene mener at Innovasjon Norge ikke har autonomi til å selv å velge hvilke virkemidler som er best egnet til å nå målene. De aller fleste opplever at Innovasjon Norge

har relativt stor autonomi, mens andre opplever at det er blandet, men at Innovasjon Norge har større autonomi nå enn før omleggingen til ny MRS (Intervju NFD, KMD, LMD, NFK, IN 2016). Dokumentanalysene viser at de ulike oppdragsgiverne gir Innovasjon Norge varierende grad av autonomi. En av informantene ved NFD hevder at departementet har vært tilbakeholden med å gi Innovasjon Norge mye autonomi fordi Innovasjon Norge først må vise seg tilliten verdig. Informanten legger imidlertid til at dette kan endres med ny rapportering som er mer troverdig og av høyere kvalitet enn tidligere (Intervju NFD 2016).

## 5.7 Oppdragsgivernes tilpasning til MRS sett under ett



Figur 5.6 Kvantitativ innholdsanalyse av milde og strenge føringer i oppdragsbrev for alle oppdragsgiverne 2011-2015



Figur 5.7 Kvalitativ innholdsanalyse av mål, aktivitetskrav og styringskrav i alle oppdragsbrev 2011 og 2015

Ut fra figur 5.6 og 5.7 over kan en se at det er Nærings- og fiskeridepartementet som har flest føringer i sine oppdragsbrev, og har hatt det i perioden fra 2011 til 2015. I den andre enden av skalaen befinner KMD seg, som i 2014 og 2015 har færrest mål og aktivitetskrav. Ifølge innholdsanalysene var det i 2011 nesten likt antall føringer hos KMD og Nordland fylkeskommune. Men ettersom fylkeskommunen har hatt en moderat oppgang i antall føringer i perioden fra 2011 til 2015 (figur 5.7), samtidig som KMD har hatt en klar reduksjon, er det KMD som de siste årene har hatt færrest føringer. Her må det tilføyes at fylkeskommunen ikke følger den samme klare trend som de andre oppdragsgiverne. Mens departementene har hatt en klar reduksjon fra 2013-2014 og til 2015, har fylkeskommunene hatt stor variasjon fra år til år.

Det er en forskjell i fylkeskommunen sin relative plassering i forhold til de andre oppdragsgiverne i den kvantitative undersøkelsen fremstilt ved figur 5.6 og kvalitative analysen fremstilt i figur 5.7, men forskjellen er liten. Det er også en forskjell i analysene i forholdet mellom fylkeskommunen og LMD. Analysene tegner imidlertid stort sett like trender, noe som kan sies å styrke tilliten til resultatene.

Forholdet mellom departementene i antall føringer følger i stor grad bevilgningsstørrelsen til Innovasjon Norge. NFD som har flest føringer, er også den oppdragsgiveren med det største

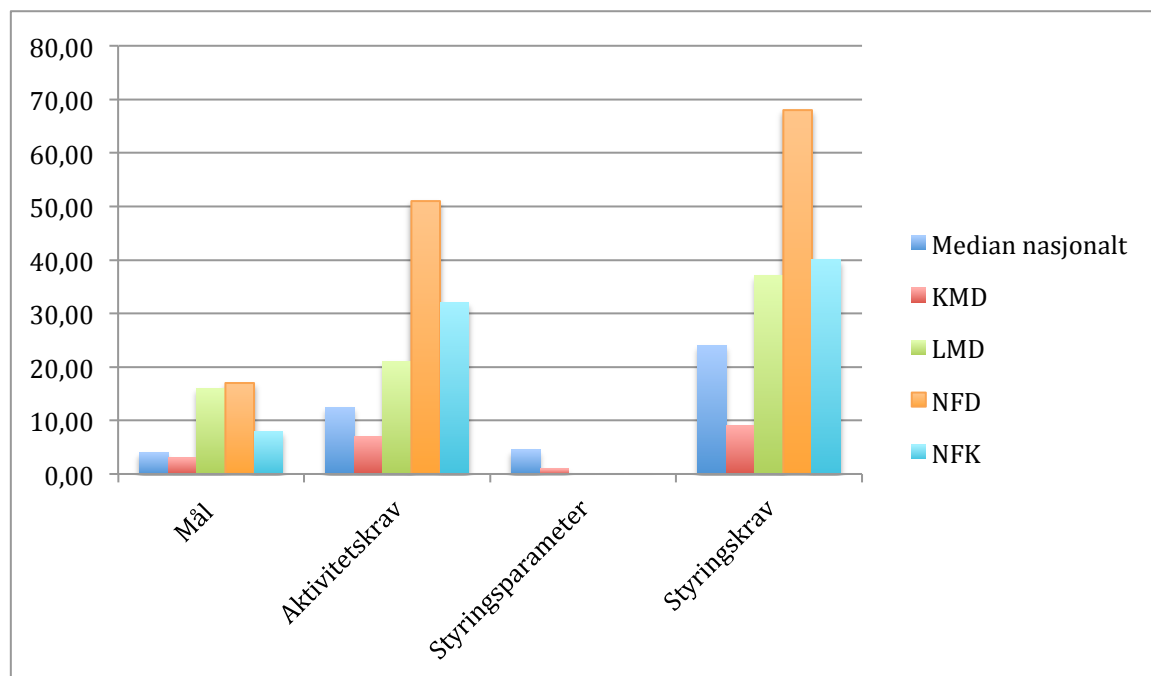
oppdraget. LMD er den nest største oppdragsgiveren og har også nest flest føringer etter NFD. KMD er det departementet med det minste oppdraget, og har færrest føringer. Nordland fylkeskommune bryter mønsteret ved at de ifølge den kvantitative analysen (figur 5.6) i 2014 og 2015 har flere føringer enn KMD, og ifølge den kvalitative analysen (figur 5.7) flere føringer enn KMD hvert eneste år. Likevel bevilger Nordland fylkeskommune mye mindre penger enn KMD. Henholdsvis 65 mill. kroner fra fylkeskommunen og 198 mill. kroner fra KMD i 2015 (Nordland fylkeskommune 2015:2, Innovasjon Norge 2016:9).

Men årsaken til ulik grad av føringer er trolig mer sammensatt enn som så. Informant hos KMD mener at forskjellen i detaljeringsgrad i stor grad skyldes strukturelle forhold. For KMD er forholdene godt tilrettelagt for overordnet målstyring i tråd med MRS-systemet, fordi deres interne mål for distrikts- og regionalpolitikken ligger svært tett opp til Innovasjon Norges delmål. Landbruks- og matdepartementet må for størstedelen av oppdraget forholde seg til jordbruksoppkjøret, og en del andre prosesser som er annerledes enn for de andre departementene. NFD har mange store oppdrag og en del "krisepenger og -pakker" som gjør det vanskelig å ikke detaljstyre (Intervju KMD 2016). I tillegg er NFD hovedeier og har et overordnet ansvar for selskapet, noe som kan tenkes å føre med seg en del ekstra føringer.

I den kvalitative innholdsanalysen kommer det frem at samtlige oppdragsgivere har redusert antall bevilgninger med øremerkede midler. Fylkeskommunen har ikke øremerkede bevilgninger i 2015, men ifølge informant ved fylkeskommunen har de øremerkede midler i sine oppdrag i 2016 for å sørge for at oppdragene blir prioritert. Departementene opplever at det er enklere å få mer penger fra politikere med øremerkede midler til spesifikke ordninger (Intervju NFK, IN, KMD, NFD 2016).



## 5.8 Styringen av Innovasjon Norge i et større bilde av norsk forvaltning



Figur 5.8 Antall mål, aktivitetskrav, styringsparameter og styringskrav<sup>11</sup> av Innovasjon Norge sammenlignet med median nasjonalt for 2015

Søylediagrammet (figur 5.8) viser antall føringer i styringen av Innovasjon Norge sammenlignet med nasjonal median. Tallene i kategorien ”Median nasjonalt” er hentet fra en undersøkelse gjennomført av Kjærvik og Askim (2015:4-5), hvor tildelingsbrev fra 70 statlige virksomheter er analysert i et utvalg av en populasjon av statlige virksomheter på omtrent 200. Det er valgt å ta utgangspunkt i medianen fremfor gjennomsnittsverdien, fordi gjennomsnitt i større grad enn median påvirkes av ekstreme verdier (Christophersen 2013:18). Siden standardavviket er høyt, henholdsvis 5,95 for mål og 27,35 for aktivitetskrav, anser jeg median som et bedre egnet mål enn gjennomsnitt for dette formålet. Selv om gjennomsnitt hadde blitt brukt istedenfor median, ville det ikke utgjort noen stor forskjell i forholdet til de andre enhetene i diagrammet. Median er et ”[m]ål for sentraltendens: verdien av den enheten som deler en ordnet fordeling i to like store deler” (Hellevik 2009:469). Det vil si at for aktivitetskrav hvor medianen er på 4, er det like mange virksomheter som har flere aktivitetskrav enn fire, som det er virksomheter som har færre aktivitetskrav enn fire.

<sup>11</sup> Styringskrav er mål, aktivitetskrav og styringsparameter slått sammen.

Som det kan leses ut av diagrammet er det kun KMD som ligger under medianen nasjonalt, både på mål og aktivitetskrav. De andre oppdragsgiverne ligger forholdsvis langt over. Selv om en del av forskjellene kan skyldes ulik kodingspraksis i den nasjonale undersøkelsen og i min analyse, er utslagene såpass store, spesielt på aktivitetskrav, at en kan si at tallene tyder på at Innovasjon Norge får flere mål og langt flere aktivitetskrav enn det som er vanlig i etatsstyringen i norsk offentlig forvaltning. Det er interessant ettersom Innovasjon Norge også har svært mange oppdragsgivere, og resultatet totalt sett blir svært mange føringer sammenlignet med det som er vanlig i norsk offentlig forvaltning. Informanter hos Innovasjon Norge opplever det ikke som et problem i seg selv å ha så mange oppdragsgivere som det de har, men en av informantene mener at det er avgjørende at oppdragsgiverne da har samme forståelse for hva Innovasjon Norges rolle skal være. Informanten opplever at det har vært et problem knyttet til fylkeskommunene. Selv om de både er eiere og oppdragsgivere evner de ikke å se selskapet samlet sett. Fylkeskommunene ser på seg selv først og fremst som en oppdragsgiver hvor deres egen region er det viktige. De lokale prioriteringene kan gå på tvers av MRS-systemet å gjøre det vanskeligere for Innovasjon Norge å utføre oppdragene (Intervju IN 2016).

Når det gjelder styringsparametere ligger oppdragsgiverne langt under medianen nasjonalt. Det kommer av at styringsparametere i svært liten grad oppgis i oppdragsbrevet, men er angitt som en del av MRS-systemet. Innovasjon Norge har nå 11 ulike styringsparametere totalt. Tallet er i liten grad sammenlignbart med mediantallet nasjonalt, fordi det er basert på hva hver enkelt oppdragsgiver setter opp i sitt oppdragsbrev, og ikke hvor mange styringsparametere den underliggende virksomheten mottar totalt.

## 6 Analyse

I dette kapitlet drøftes hypotesene i lys av empirien. Prinsipal-agent-teori og stewardship-teori er i det store og hele konkurrerende teorier og hypotesene som er utledet har derfor også konkurrerende forklaringskraft på casen av Innovasjon Norge. Funnene diskuteres også i lys av tidligere empirisk forskning, for å vise hvilke funn som bryter med og hvilke funn som stemmer overens med foreliggende kunnskap.

### 6.1 Tillit

Jeg starter med å minne om hypotesene om tillit. Ut fra prinsipal-agent-teori forventet jeg at *forholdet mellom oppdragsgiverne og Innovasjon Norge preges av mistillit (H1)*. Mens jeg ut fra stewardship-teori forventet at *forholdet mellom oppdragsgiverne og Innovasjon Norge preges av tillit (H9)*.

Empirien tilsier at NFD og Nordland fylkeskommune er de oppdragsgiverne med minst tillit til Innovasjon Norge. En av informantene opplevde at Innovasjon Norge ved flere anledninger misbrukte tilliten til NFD, blant annet ved å bruke administrasjonsbevilgningen til andre formål enn den var tiltenkt. NFD har relativt detaljerte oppdragsbrev, men har likevel redusert detaljeringsgraden i oppdraget sitt. Dette kan indikere at de likevel har tillit til at Innovasjon Norge forvalter oppdragene deres på en relativt god måte. Fylkeskommunen opplever at deres oppdrag ikke blir prioritert, i tillegg har ikke fylkeskommunen en vedvarende reduksjon i antall føringer slik som de andre oppdragsgiverne. Det kan tyde på at de har lavere grad av tillit til Innovasjon Norge enn de andre oppdragsgiverne.

Forholdet mellom Innovasjon Norge og LMD og KMD synes å være godt. Begge oppdragsgiverne har redusert antall føringer, noe som kan indikere mer tillit til Innovasjon Norge etter omleggingen til ny MRS. Likevel ber alle oppdragsgiverne, unntatt NFD, om støttende analyser, noe som kan tyde på at de likevel ikke har full tillit til Innovasjon Norge. I tillegg har NFD, Nordland fylkeskommune og LMD et relativt høyt antall føringer, selv om det er redusert etter omlegging til nytt MRS-system. Det kan tilsi at de ikke har full tillit til at Innovasjon Norge vil utføre oppdraget på en god måte.

Manglende tillit til Innovasjon Norge kan forklares ut fra mekanismer som er beskrevet i prinsipal-agent-teori, hvor agenten har en naturlig tilbøyelighet til å lure til seg mest mulig penger for lavest mulig innsats. Kontroll og insentivsystemer kan tøyse denne adferden til agenten. Det kan hevdes at det er det Nordland fylkeskommune har gjort i det de ber om støttende analyser og øremerker midler. LMD og KMD ber også om støttende analyser. Det høye antallet føringer som NFD, fylkeskommunen og LMD har kan også ses i denne sammenheng – et forsøk på å tøyse agentens adferd.

Likevel synes forholdet mellom Innovasjon Norge og KMD og LMD, samt delvis NFD stort sett å være basert på tillit, spesielt etter omlegging til ny MRS. Tilliten kan forklares med hjelp av stewardship-teori. I et steward-forhold jobber prinsipalen og stewarden etter samme mål. Derfor kan prinsipalen i større grad ha tillit til at stewarden gjør en god jobb. Det kan tale for at departementene og Innovasjon Norge i stor grad jobber etter felles mål.

Davis et al. (1997:33-35) hevder at tillit er avhengig av at makten er mer knyttet opp mot personlig makt av typen respekt og ekspertise, fremfor den hierarkiske makten som baserer seg på tvangsmakt. Schillemans (2013:545) argumenterer for at lav maktavstand hvor partene ser på hverandre som jevnbyrdige er viktig for et tillitsfullt forhold. Stewardship-teori kan ut fra dette gi en forklaring på forskjellen i tillit mellom departementene. Gjennom intervjuene med Innovasjon Norge kom det frem at Innovasjon Norges forhold til NFD er mer formelt med kontakt med representanter fra NFD som er høyt i hierarkiet. Forholdet til LMD og KMD er mer uformell i stilen, ofte på et lavere hierarkisk nivå. Dette kan tolkes som at NFD i større grad bruker hierarkisk makt, mens de andre departementene har en type makt som er mer personlig, hvor det er lav maktavstand mellom departementet og Innovasjon Norge.

Totalt sett kan forholdet mellom Nordland fylkeskommune og Innovasjon Norge best forklares ut fra prinsipal-agent-teori, der grunnleggende mistillit preger forholdet mellom prinsipal og agent. Det gir delvis støtte til H1. Også i forholdet mellom Innovasjon Norge og departementene er det elementer som kan beskrives ut fra prinsipal-agent-teori. Men ettersom alle departementene har redusert sine føringer i styringen av Innovasjon Norge, kan det sies at relasjonene til Innovasjon Norge best kan beskrives ut fra stewardship-teori. Dermed gir empirien også delvis støtte til H9.

## 6.2 Autonomi

For autonomi var hypotesen fra prinsipal-agent-teori at *Innovasjon Norge har lav grad av autonomi (H4)*. For stewardship-teori var hypotesen at *Innovasjon Norge har høy grad av autonomi (H12)*.

Det er en balanse mellom to hensyn som ligger i økonomiregelverket. På den ene siden har det oppdragsgivende departement ansvar for kontrollen med den underliggende virksomhet, og skal sørge for at politiske signaler blir fulgt. På den andre siden skal den underliggende virksomhet få autonomi til å finne gode og effektive løsninger for måloppnåelse. Dette danner bakteppe for hvor mye autonomi Innovasjon Norge kan gis av sine oppdragsgivere.

All analyse av oppdragsbrev og intervju som ble gjort i denne studien, indikerer en nedgang i detaljeringsgrad totalt sett. Det tilsier at Innovasjon Norge har fått mer autonomi etter omlegging til nytt MRS-system. Videre gir det støtte til stewardship-teoriens hypotese H12. Funnene om reduksjon i antall føringer viser samme tendens som Kjærvik og Askim (2015:11) fant i sin studie av etatsstyring i norsk sentralforvaltning. Forskerne fant en reduksjon i styringskrav fra 2012 til 2015. Det tyder på at oppdragsgiverstyringen av Innovasjon Norge følger samme mønster som etatsstyringen nasjonalt.

Selv om empirien viser at antall føringer har gått ned, vil en ut fra prinsipal-agent-teori kunne forvente at styringen har tatt en ny form. Forventningen tilsier at føringene har blitt strengere etter omlegging til nytt MRS-system, og at det vil være en økning i antall aktivitetskrav med øremerkede midler i perioden fra 2011 til 2015. Analysene indikerer motsatt tendens. Det har vært en reduksjon i antall aktivitetskrav med øremerkede midler fra 2011 til 2015 hos samtlige oppdragsgivere i utvalget, dog i varierende grad. I tillegg har alle oppdragsgiverne, unntatt Nordland fylkeskommune, tilpasset sin budsjettstruktur til å være nærmere knyttet opp mot målstrukturen til Innovasjon Norge. Det innebærer at det ligger færre føringer også i selve budsjettstrukturen, noe som støtter opp under stewardship-hypotesen om økt autonomi til Innovasjon Norge.

I tilfeller med målkonflikt og mistillit mellom agent og prinsipal, samt at effektmåling er vanskelig, vil adferds-kontrakt være den best egnede kontrakttypen (Eisenhart 1989:58-62). I motsatt fall vil en outcome-kontrakt fungere best. Nesten alle oppdragsgiverne har hatt en

markant nedgang i antall føringer etter omlegging til nytt MRS-system. Det tyder på en utvikling fra adferds-kontrakter til kontrakter som bærer preg av å være mer outcome-baserte. Dette tilsier at i perioden før omlegging, ble Innovasjon Norges autonomi begrenset av målkonflikt, mistillit og at effektmålinger var vanskelig. Dette er karaktertrekk som best beskrives ut fra prinsipal-agent-teori. Utviklingen mot bruk av outcome-kontrakter som gav større autonomi kan indikere en utvikling mot større enighet om felles mål, mer tillit og at effektmålinger har blitt bedre. Felles mål og tillit tilsier at stewardship-teori har størst forklaringskraft på utviklingen etter omlegging til nytt MRS-system. Sammenhengen mellom autonomi og effektmålinger diskuteres i avsnitt 6.5 *Kontroll*. I hvor stor grad hver oppdragsgiver gir Innovasjon Norge autonomi diskuteres i avsnitt 6.6 *Oppdragsgivernes etterlevelse*.

Autonomien begrenses ikke bare av Innovasjon Norges oppdragsgivere. Det ligger også en autonomibegrensning i det som i prinsipal-agent-teori blir omtalt som de doble rollers tyranni (Vedung 2009:170). Fordi det er mer populært blant politikerne å bevilge penger til ordninger enn til delmål, foreslår departementene bevilgninger direkte til ordninger i sine budsjettproposisjoner. Dette gjøres for få mest mulig penger fra Stortinget til Innovasjon Norge. Departementer og fylkeskommuner er selv agenter og har Stortinget og fylkestinget som prinsipaler, noe som i dette tilfellet ser ut til å begrense Innovasjon Norges autonomi.

Det finnes også tilfeller hvor detaljerte føringer oppfattes som positivt for Innovasjon Norge. I arbeidet med LMD sitt oppdrag, hender det at Innovasjon Norge ber om detaljerte føringer for at det skal bli lettere å forsvare ut mot landbruksnæringen. I dette tilfellet er Innovasjon Norge selv interessert i en begrensning av deres autonomi, fordi de opplever at det er fordelaktig for virksomheten. Dermed skyldes ikke all begrensning av autonomi manglende tillit mellom oppdragsgiverne og Innovasjon Norge.

Grad av autonomi kan påvirkes av flere faktorer, blant annet gjennom etatsstyringsmøter, uformell kontakt og oppdragsbrev. I den grad antall føringer i oppdragsbrev er en god indikator på hvor mye autonomi en underliggende etat har, vil en kunne si at Innovasjon Norge har lavere grad av autonomi enn det som er vanlig i sentralforvaltningen. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at Innovasjon Norge er en svært mangfoldig virksomhet. Antageligvis har selskapet mer mangfoldige arbeidsoppgaver enn det som er vanlig i sentralforvaltningen.

Autonomien til Innovasjon Norge begrenses av flere faktorer. En av faktorene er at høyere autonomi kan føre mindre penger fra Stortinget og fylkestinget. En annen er at NFD og Nordland fylkeskommune ikke synes å ha full tillit til Innovasjon Norge (se avsnitt 6.1). I tillegg skyldes begrensningen i autonomi oppdragsgivernes generelle kontrollbehov med Innovasjon Norge. Dette gir støtte til H4, og prinsippal-agent-teori. Men Innovasjon Norge har fått mer autonomi etter omlegging til nytt MRS-system. Omleggingen kan beskrives ved hjelp av stewardship-teori, med en overgang fra agent-forhold til steward-forhold. Etter omleggingen jobber partene mot felles mål og har større tillit til hverandre. Samlet sett er det klare elementer av prinsippal-agent-teori (H4), men retningen på styringen av Innovasjon Norge kan i større grad forklares ved hjelp av stewardship-teori (H12).

### 6.3 Involvering

For involvering er hypotesen fra stewardship-teori at *Innovasjon Norge blir involvert i utformingen av oppdragsbrevene (H8)*.

Grad av autonomi påvirkes også av hvor mye Innovasjon Norge involveres i utforming av oppdragsbrev. Dersom Innovasjon Norge selv har stor påvirkning på hva som står i oppdragsbrevene, kan Innovasjon Norge i realiteten ha relativt mye autonomi selv om oppdragsbrevene er detaljerte.

I Stewardship-teori legges det til grunn at involvering motiverer den underliggende virksomheten, som kan gi positive utslag på arbeidet (Davis et al. 1997:26). Intervjuene viser at Innovasjon Norge er delaktige i arbeidet med oppdragsbrevene, noe som gir støtte til H8. I tillegg var Innovasjon Norge sterkt involvert i utarbeidelsen av nytt MRS-system. Samlet sett kan det tyde på at Innovasjon Norge har mer autonomi enn det oppdragsbrevene indikerer. Dette funnet er i tråd med det Lægreid et al. (2012:239) har kommet frem til i sin studie. Det er mye samarbeid mellom oppdragsgiver og underliggende virksomhet i norsk offentlig forvaltning, hvor sistnevnte har stor innflytelse på hvilke mål virksomheten skal jobbe etter.

## 6.4 Samarbeid

Hypotesene for samarbeid for prinsipal-agent-teori og stewardship-teori er henholdsvis *det er dårlig samarbeid mellom oppdragsgiverne (H3)*, og *det er godt samarbeid mellom oppdragsgiverne (H14)*.

Ut fra det høye antallet oppdragsgivere Innovasjon Norge har, kan det antas at godt samarbeid i utgangspunktet vil være en utfordring. Intervjuene avdekket at samarbeidet mellom fylkeskommunene og departementene er krevende. Ifølge Christensen og Lægread (2007:21) er det nær sammenheng mellom tillit og samarbeid. Tillit ser ikke overraskende ut til å være et viktig utgangspunkt for godt samarbeid i norsk offentlig forvaltning. Christensen og Stigen (2006:119) hevder at god kommunikasjon og utveksling av erfaringer er et viktig grunnlag for gjensidig tillit og samarbeid. Forklaringen på det vanskelige samarbeidet mellom departementene og fylkeskommunene kan skyldes at mens departementene er samlet i Oslo og antageligvis er mer vant til å samarbeide, er fylkeskommunene spredd over hele landet, noe som kan gjøre god kommunikasjon vanskelig. I tillegg er det antageligvis mindre etablert samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene enn det er mellom departementene i styringen av Innovasjon Norge. Selv om Samarbeidsforum skal være en arena for samarbeid mellom oppdragsgiverne, opplever de fleste departementene at nytten av forumet er begrenset. Dermed kan det tenkes at forholdene ikke ligger like godt til rette for tillit mellom departementene og fylkeskommunene. Et godt samarbeid kan derfor bli vanskelig. Samarbeidsproblemene kan forklares ut fra flerprinsipal-problematikk som er beskrevet i prinsipal-agent-teori. Fordi oppdragsgiverne ønsker å få sine sektorinteresser prioritert av Innovasjon Norge, vil de verdsette sine egeninteresser høyere enn samarbeid med de andre aktørene. Relasjonene mellom fylkeskommunene og departementene peker i retning av slik relasjonene mellom prinsipaler beskrives i prinsipal-agent-teori, og indikerer derfor støtte til H3.

Men også blant departementene har samarbeidet tidvis blitt satt på prøve. Prosessen hvor NFD forsøkte å sammenligne virkemidler på tvers av departementene, ble ikke vel ansett. Bortsett fra denne prosessen virker det som om det stort sett har vært et relativt godt forhold mellom departementene om styringen av Innovasjon Norge. Dermed virker relasjonene mellom departementene best å beskrives av stewardship-teori, med innslag av prinsipal-agent-teori. Totalt sett gir empirien støtte til H3 og prinsipal-agent-teori i relasjonene mellom



fylkeskommunene og departementene, og delvis støtte til H14 og stewardship-teori i forholdet mellom departementene.

Resultatene er på linje med Christensen og Lægneid (2007:21) sine funn fra en spørreundersøkelse knyttet til koordinering i offentlig sektor. Forskerne finner at koordinering på tvers av sektorer er krevende, men at koordinering mellom forvaltningsnivåer er enda mer krevende.

## 6.5 Kontroll

Ut fra prinsippal-agent-teori forventes det at *oppdragsgivernes behov for kontroll med Innovasjon Norge ikke har blitt redusert etter omlegging til nytt MRS-system (H2)*. Ut fra stewardship-teori forventes det at *oppdragsgivernes behov for kontroll med Innovasjon Norge har blitt redusert etter omlegging til nytt MRS-system (H10)*.

I mål- og resultatstyring skal kontroll med den underliggende virksomheten i hovedsak foregå gjennom rapportering på måloppnåelse. Rapportering er den typen kontroll som er målt i denne studien. Johnsen (2007:332) og Waterman og Meier (1998:196-199) drøfter sammenhengen mellom kontroll, tillit og målkonflikt i lys av prinsippal-agent-teori. Alle hevder de at kontroll er nøkkelen til mindre detaljstyring, fordi det fører til høyere tillit og mindre målkonflikt. Bedre rapportering kan være noe av årsaken til at oppgavens analyser viser nedgang i antall føringer etter nytt MRS-system. NFD opplever at rapporteringen har blitt mye mer troverdig og av høyere kvalitet, og peker på at det kan være en faktor som gjør at departementet gradvis får mer og mer tillit til Innovasjon Norge. På den måten kan det være at rapporteringssystemet har bidratt til høyere tillit, mindre målkonflikt, i tillegg til å være noe av forklaringen på lavere detaljeringsgrad i oppdragsbrevene til NFD, KMD og LMD. Dette støtter opp under H2.

Stewardship-teori antar at prinsippalen og stewarden jobber etter samme mål i utgangspunktet, og dermed vil behovet for kontroll være redusert fordi prinsippalen har tillit til at jobben blir gjort på en god måte. Selv om det har vært en reduksjon i antall sider i årsrapporten, er det trolig ikke et resultat av at kontrollbehovet til oppdragsgiverne har blitt mindre, men at rapporteringen har blitt mer effektiv. I det store og hele virker det som kontroll i form av

rapportering fremdeles er en viktig del av styringen av Innovasjon Norge, noe som indikerer at stewardship-teori har lite forklaringskraft på dette aspektet.

For fagavdelingene i NFD kan det synes som om rapporteringen har vært en viktig årsak til reduksjonen i antall føringer. Med god rapportering i henhold til det nye MRS-systemet, har avdelingene fått tillit til at deres oppdrag ivaretas på en god måte gjennom MRS-systemet. Dette er et konkret eksempel på at god kontroll kan øke tilliten mellom oppdragsgiver og underliggende virksomhet, slik det antas i prinsippal-agent-teori.

Behovet for kontroll synes fremdeles å være sterkt. KMD, LMD og fylkeskommunens videreføring av en del av de gamle analysene, kan tyde på at behovet for kontroll ikke er redusert etter omlegging til ny MRS. Empirien kan sies å bekrefte H2 knyttet til prinsippal-agent-teori, og avkrefte H10 knyttet til stewardship-teori. Kontroll synes å være et viktig element for å skape tillit mellom oppdragsgiverne og Innovasjon Norge, og kan derfor tenkes å være en medvirkende faktor til reduksjon i antall føringer.

## 6.6 Oppdragsgivernes etterlevelse

Når det gjelder etterlevelse tilsier prinsippal-agent-teori at *det kun er eierne som følger MRS-systemet, og at de andre oppdragsgiverne ikke følger (H5)*. Stewardship-teori tilsier at *alle oppdragsgiverne følger MRS-systemet (H13)*.

Siden intervjuene indikerer at NFD var den oppdragsgiveren som fikk mest gjennomslag i utviklingen av MRS-systemet, kunne en forvente høy grad av etterlevelse for NFD. NFD blir i intervjuene trukket frem som den oppdragsgiveren som i størst grad følger mål- og resultatstyringssystemet. NFD virker å være den oppdragsgiveren av departementene som forholder seg mest til MRS-systemet på etatsstyringsmøtene. De er også den eneste oppdragsgiveren som ikke ber Innovasjon Norge om støttende analyser. Likevel viser analyse av oppdragsbrevene at NFD har klart flest føringer, i tillegg til å ha en bevilgningsstruktur som ikke følger delmålene i MRS-strukturen. Samlet sett danner ikke empirien noe grunnlag for å svare entydig på om NFD følger MRS-systemet. På noen områder følger de, på andre følger de ikke. Dermed kan det sies at elementer av NFD sin styring av Innovasjon Norge forklares best av prinsippal-agent-teori, mens andre elementer beskrives best av stewardship-

teori. Likevel kan det hevdes at stewardship-teori har størst forklaringskraft ettersom NFD har redusert føringene, forholder seg til MRS-systemet på etatsstyringsmøtene, og ikke ber om støttende analyser.

KMD er den oppdragsgiveren som har kommet lengst med å tilpasse bevilgningsstrukturen til MRS-systemet. De er også den oppdragsgiveren som har lavest detaljeringsgrad i oppdragsbrevene. I tillegg er KMD den eneste av oppdragsgiverne som har færre føringer enn sentraltendensen for sentralforvaltningen. Etatsstyringsmøtene synes også stort sett å være innenfor rammene av MRS. Det er interessant at nesten samtlige informanter opplever at KMD er den oppdragsgiveren som i nest størst grad følger MRS-systemet etter NFD. Innholdsanalysene indikerer imidlertid at KMD er den oppdragsgiveren med klart færrest føringer, i tillegg til å ha en bevilgningsstruktur som ligger nærmest opp mot delmålene. Forskjellen i hvordan intervjuene beskriver KMD sin styring og hva analysene viser kan skyldes at KMD går utenfor MRS-systemet i støttende analyser. Likevel synes KMD totalt sett å være den oppdragsgiveren som i størst grad følger MRS-systemet. Det går imot forventningen utledet fra prinsipal-agent-teori om at eierne har størst insentiver for å følge MRS, fordi det antas at de fikk mest gjennomslag i utarbeidelsen av MRS-systemet. Det at KMD synes å ha best etterlevelse av MRS-systemet er interessant ettersom KMD var den oppdragsgiveren som gav sterkest uttrykk for å være uenig i MRS-systemet da det ble utarbeidet. Det eneste aspektet ved KMDs styring av Innovasjon Norge som best forklares ut fra prinsipal-agent-teori er de støttende analysene. De andre aspektene indikerer at stewardship-teori har klart størst forklaringskraft på KMDs styring av Innovasjon Norge.

Studien finner at LMD har høy detaljeringsgrad i sine oppdrag. De har støttende analyser, og er det departementet i utvalget som virker å ha etatsstyringsmøter som avviker mest fra MRS. Samlet sett vil en kunne si at LMD er en av oppdragsgiverne som i minst grad forholder seg til MRS-systemet, selv om innholdsanalysene viser en positiv utvikling i retning av lavere detaljeringsgrad. Dermed kan de fleste aspektene av LMDs styring av Innovasjon Norge forklares med hjelp av prinsipal-agent-teori. Men departementet har en utvikling mot en styring som i større grad kan beskrives med hjelp av stewardship-teori.

Nordland fylkeskommune synes å være unntaket i utvalget. De har stor variasjon i detaljeringsgrad i oppdragsbrevene fra år til år, og følger ikke den samme trenden med en vedvarende reduksjon i føringer slik som de andre oppdragsgiverne. Fylkeskommunen har

også høy detaljeringsgrad i forhold til størrelsen på bevilgningen til Innovasjon Norge, sammenlignet med de andre oppdragsgiverne. I tillegg ber de om en del støttende analyser fra Innovasjon Norge Nordland og har øremerkede midler i oppdragene. Dette kan forklares ut fra prinsippal-agent-teori hvor målkonflikt og mistillit er definerende kjennetegn på forholdet mellom prinsippal og agent.

Studiens funn indikerer at både H5 og H13 ikke stemmer på caset. Det er verken slik at eierne er de eneste som følger MRS, og heller ikke slik at alle følger. De fleste oppdragsgiverne har aspekter av styringen som er i tråd med MRS, og andre aspekter ved styringen som ikke er i tråd med MRS. Likevel virker det å være slik at de fleste oppdragsgiverne stort sett følger MRS-systemet, eller i det minste har en utvikling mot større etterlevelse. Dette kan forklares ut fra stewardship-teori fordi oppdragsgiverne har en utvikling mot å arbeide etter felles mål som er fastsatt i MRS-systemet.

Det er overraskende at de fleste oppdragsgiverne har denne utviklingen. Det kan tyde på at oppdragsgiverne har valgt det som i stewardship-teori omtales som et steward-forhold. I henhold til fangens-dilemma-spillet som Davis et al. (1997:39) beskriver, vil det være en fordel å være den oppdragsgiveren som velger et agent-forhold, der de andre velger et steward-forhold. Alle parter har derfor insentiver til å velge et agent-forhold. Det vil si at alle oppdragsgiverne vil ha insentiver til detaljstyring av Innovasjon Norge. At samtlige departementer i utvalget ser ut til å redusere detaljeringsgraden, indikerer at de på tross av insentivene har valgt et steward-forhold. Videre kan det tyde på at NFD har lyktes med ansvaret å koordinere departementene til større etterlevelse. Det er flere eksempler hvor departementer i lignende posisjon ikke har lyktes med koordineringsrollen. Blant annet Kunnskapsdepartementets koordineringsansvar av Forskningsrådets oppdragsgivere (Riksrevisjonen 2013:73) og tidligere Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets samordning av fylkesmennene (IKT 2012:38-39). Dermed kan reduksjonen i detaljeringsgrad blant alle departementene sies å være et interessant og overraskende funn.

Lægreid et al. (2012:242) finner i sine undersøkelser at der underliggende virksomheter får høy grad av autonomi er det også høyere grad av tillit enn i virksomheter med lavere grad av autonomi. Sammenhengen kan også spores i denne studien. Fylkeskommunen og NFD er de som synes å ha lavest tillit til Innovasjon Norge, og empirien taler for at det også er de som gir lavest autonomi. NFD har langt flere føringer i oppdragsbrevene enn noen av de andre

oppdragsgiverne i utvalget, selv om det må ses i sammenheng med at NFD også har det største oppdraget. Fylkeskommunen har også mange føringer relativt sett med tanke på at de bevilger minst penger til Innovasjon Norge.

## 6.7 Målforskyvning

I henhold til prinsippal-agent-teori antas det at *oppdragene til Landbruks- og matdepartementet nedprioriteres i forhold til de andre oppdragene (H7)*. Forventningen er fundert i en antagelse om at LMD rammes av målforskyvning.

Teorien knyttet til målforskyvning går ut på at det er en dreining mot det som kan måles. Det er fordi måloppnåelse belønnes, og innsats som ikke fører til økt måloppnåelse nedprioriteres av agenten (Askim et al. 2014:296). Dette tilsier at Innovasjon Norge nedprioriterer det som ikke fanges opp gjennom resultat- og effektmålingene. Ettersom det har vært problemer knyttet til måling av landbruksoppdraget, vil en kunne forvente at landbruksoppdraget får en lavere prioritering hos Innovasjon Norge enn andre oppdrag som lettere fanges opp av målingene.

Empirien gir ikke direkte støtte til H7. Mekanismen knyttet til målforskyvning er likevel gjeldende, men den tar en annen form enn hypotesen tilsier. Landbruks- og matdepartementet opplever at deres oppdrag blir prioritert av Innovasjon Norge, men det er en frykt for at oppdraget skal bli nedprioritert fordi effektene er vanskelige å måle. LMD frykter en målforskyvning dersom de holder seg til rapporteringen som ligger til grunn i MRS-systemet. Derfor velger de å ha støttende analyser i tillegg til MRS-rapporteringen. Den samme frykten har KMD, og derfor velger også de å ha støttende analyser. Nordland fylkeskommune har opplevd at ikke alle deres oppdrag blir prioritert. Om det skyldes at oppdragene er vanskelig å måle gir ikke intervjuene grunnlag for å svare på.

Mekanismen med målforskyvning er helt klart til stede, og det påvirker oppdragsgivernes styring av Innovasjon Norge. Oppdragsgiverne sørger for god kontroll med Innovasjon Norge fordi de ikke har tillit til at oppdragene blir forvaltet på en like god måte uten støttende analyser. Selv om empirien ikke gir støtte til H7, så kan mekanismene beskrives med hjelp av prinsippal-agent-teori.

## 6.8 Innovasjon Norges prioritering

Når det kommer til Innovasjon Norges prioriteringer antas det ut fra prinsipal-agent-teori at *Innovasjon Norge prioriterer oppdragene fra oppdragsgiverne som totalt sett har de største økonomiske bevilgningene (H6)*. Mens det ut fra stewardship-teori antas at *alle oppdragsgiverne opplever å bli prioritert av Innovasjon Norge (H11)*.

De aller fleste oppdragsgiverne i utvalget opplever at deres oppdrag blir prioritert av Innovasjon Norge, noe som i seg selv er interessant med tanke på det høye antall oppdrag Innovasjon Norge mottar årlig. Unntaket er Nordland fylkeskommune som har begynt med øremerkede midler fordi de opplever at Innovasjon Norge ikke prioriterer alle deres oppdrag. Da Nordland fylkeskommune er den oppdragsgiveren med lavest bevilgning i utvalget, stemmer dette overens med hypotese H6. Det tilsier at Nordland fylkeskommune nedprioriteres av Innovasjon Norge fordi det oppdraget gir minst økonomisk utbytte. Med bakgrunn i at de fleste oppdragsgiverne mener at deres oppdrag blir prioritert av Innovasjon Norge, gir empirien mest støtte til H11 utledet fra stewardship-teori. Likevel er det noe støtte til H6 utledet fra prinsipal-agent-teori, fordi Nordland fylkeskommune opplever å ikke få sine oppdrag prioritert.

# 7 Konklusjon

Denne oppgaven har tatt for seg et mye undersøkt studieområde: etatsstyring i norsk offentlig forvaltning. Mens hovedvekten av den foreliggende forskningen tar for seg etatsstyringen i en ”normalsituasjon” med én oppdragsgiver og én underliggende virksomhet, har denne studien tatt for seg en ekstrem case med hele 42 oppdragsgivere. Denne konteksten gjør Innovasjon Norge til en svært interessant case å studere. Jeg har i denne oppgaven studert *hva som kjennetegner oppdragsgiverstyringen av Innovasjon Norge? Og om omleggingen av etatsstyringen i 2013 førte til mindre detaljstyring og mer overordnet mål- og resultatstyring av Innovasjon Norge?* Disse problemstillingene er belyst ved hjelp av to konkurrerende teorier – prinsipal-agent-teori og stewardship-teori. I dette siste kapitlet vil problemstillingene besvares, og jeg vil drøfte forklaringskraften til de to teoriene. Videre vil jeg diskutere generaliseringspotensialet fra casen og se på muligheter for videre forskning på området.

## 7.1 Hovedfunn

Spørsmålet om hva som kjennetegner oppdragsgiverstyringen av Innovasjon Norge, kan besvares både ved hjelp av prinsipal-agent-teori og stewardship-teori. Sammenlignet med sentraltendensen for sentralforvaltningen, opererer Innovasjon Norges oppdragsgivere fortsatt med relativt mange føringer. Dette kan tyde på at flerprinsipal-problematikk, knyttet til prinsipal-agent-teori, er gjeldende for styringen av Innovasjon Norge selv om antall føringer er redusert etter omlegging til ny MRS. I tillegg er kontroll i form av rapportering fremdeles et viktig aspekt ved styringen. Behovet for en grundig rapportering som fanger opp alle resultater og effekter ved oppdragene er noe oppdragsgiverne verdsetter. Alle oppdragsgiverne, unntatt NFD, ber Innovasjon Norge om støttende analyser i tillegg til rapporteringen som MRS-systemet legger opp til. Behovet for grundig rapportering kan best beskrives med hjelp av prinsipal-agent-teori, hvor kontroll er viktig for å skape tillit i forholdet mellom prinsipalene og agenten. Funnene indikerer at god rapportering bidrar til reduksjonen i antall føringer fordi oppdragsgiverne har tillit til at deres oppdrag blir utført på en god måte. Prosessen hvor NFD opplevde at administrasjonsposten de bevilget til Innovasjon Norge ble brukt til å finansiere andre oppdragsgiveres underfinansierte oppdrag,

indikerer også flerprinsipal-problematikk knyttet til prinsipal-agent-teori. Teorien kan også være til hjelp for å forklare det krevende samarbeidet mellom forvaltningsnivåene, og tidvis også mellom departementene. Funnet støtter opp under funn som Christensen og Lægneid (2007:21) har gjort om at koordinering på tvers av ulike sektorer er krevende, men at koordineringen på tvers av ulike forvaltningsnivå er enda mer krevende. Selve omleggingsprosessen av styringen av Innovasjon Norge virker imidlertid å peke i retning av relasjoner slik de beskrives innenfor stewardship-teori. Alle partene ble involvert og sammen ble det skapt felles omforente mål, i hvert fall i langt større grad enn tidligere. I tillegg ble Innovasjon Norge i stor grad involvert i utviklingen av oppdragsbrev, som også kan forklares ut fra stewardship-teori, og er i tråd med etablert praksis i sentralforvaltningen (Lægneid et al. 2006:260).

Det er mye som tyder på at Nordland fylkeskommune og Innovasjon Norge Nordland bryter med mønsteret oppgaven tegner om de øvrige styringsrelasjonene virksomhetene inngår i. De ser ut til å velge et agent-forhold fremfor et steward-forhold. Fylkeskommunen synes å følge MRS-systemet i mindre grad enn de andre oppdragsgiverne og opplever ikke at Innovasjon Norge Nordland forvalter alle deres oppdrag på en god nok måte. Det kan tenkes at dette kanskje ikke påvirker de andre oppdragsgiverne og Innovasjon Norge sentralt i så stor grad, fordi fylkeskommunen opererer litt mer på siden av departementenes styringsrelasjoner til Innovasjon Norge. Hadde det vært en av departementene eller Innovasjon Norge sentralt som hadde valgt et agent-forhold, kan det tenkes at påvirkningen på de andre partene hadde vært større, fordi når én part utnytter systemet, kan også de andre føle seg tvunget til å legge om til et agent-forhold til virksomheten. Etersom de aller fleste oppdragsgiverne opplever at Innovasjon Norge prioriterer deres oppdrag, kan det bety at de har tillit til Innovasjon Norge, og derfor ser det som mulig å redusere detaljeringsgraden i styringen.

Samlet sett kan det sies at oppdragsgiverstyringen av Innovasjon Norge både preges av tillit og godt samarbeid, men samtidig har innslag av mistillit og koordineringsutfordringer. Dermed kan styringen både beskrives ut fra prinsipal-agent-teori og stewardship-teori. Reduksjonen i antall føringer indikerer imidlertid som nevnt at styringen beveger seg i retning av en styringssituasjon som mer og mer stemmer overens med stewardship-teori, med økt tillit og bedre samarbeid.



Oppgavens funn tilsier at omleggingen av etatsstyringen i 2013 faktisk har ført til mindre detaljstyring og mer overordnet mål- og resultatstyring av Innovasjon Norge. I etterkant av omleggingen har det vært en markant nedgang i antall føringer fra alle oppdragsgivere som inngår i studien, unntatt fylkeskommunen. Nedgangen i detaljeringsgrad indikerer at alle oppdragsgiverne og Innovasjon Norge har gått i retning av det en i teorien kaller et steward-forhold, hvor de i større grad enn før jobber mot felles mål fastsatt i MRS-systemet. Dette er interessant ettersom en ifølge fangens-dilemma-spillet om valg av agent-forhold eller steward-forhold ville kunne forvente at det er en fordel for hver oppdragsgiver om alle de andre oppdragsgiverne reduserer antall føringer, mens en selv opprettholder sin detaljerte styring. Endringen i retning av steward-forhold tyder på at NFD har lyktes i den krevende koordineringsrollen, og fått Innovasjon Norges oppdragsgivere med på å følge det nye MRS-systemet. Når alle studerte departementer reduserte i føringene kan det tenkes å skyldes at de hadde tillit til de andre oppdragsgiverne, og at Innovasjon Norge ville forvalte deres oppdrag på en god måte på tross av omlegging til mer overordnet målstyring.

Funnet knyttet til denne første problemstillingen avkrefter forventningen knyttet til Innovasjon Norge som en most-likely-case av prinsipal-agent-teori og least-likely-case av stewardship-teori. Selv om dette er et overraskende resultat, så er det i tråd med generelle trender i norsk offentlig forvaltning. Kjærvik og Askim (2015) finner en reduksjon i føringer fra departementet til underliggende virksomheter de siste årene. Trenden kan skyldes at den nåværende regjeringen har hatt fokus på å få ned detaljeringsgraden i etatsstyringen. I 2013 gikk det ut et brev til alle statsråder fra finansministeren og kommunal- og moderniseringsministeren (Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2013) hvor budskapet var at alle departementene skulle jobbe mot færre mål og rapporteringskrav i tildelingsbrevene/oppdragsbrevene. Et oppfølgingsbrev ble sendt ut i 2014 hvor departementene ble bedt om å videreføre dette arbeidet (Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Det er på denne bakgrunn farlig å tolke all endring i føringer for Innovasjon Norge etter omlegging av MRS systemet i 2013 som et uttrykk for effekter av NFDs koordineringsarbeid. Dette kalles for det kontrafaktiske problemet (Vedung 2009:216). Det kan tenkes at oppdragsgiverne hadde redusert antall føringer selv uten at omlegging til ny MRS hadde funnet sted. Noe av reduksjonen i antall føringer kan tenkes å skyldes regjeringens fokus på overordnet målstyring.

Selv om styringen av Innovasjon Norge ser ut til å bevege seg i den retningen NFD som ansvarlig departement har ønsket, har denne studien avdekket områder hvor muligheten for ytterligere forbedring er til stede. Ett av aspektene oppdragsgiverne kan jobbe videre med er koordinering mot fylkeskommunene som oppdragsgivere. De aller fleste informantene pekte på behovet for forbedring på dette området, men det var uenighet knyttet til hvem som hadde det overordnede ansvaret for denne koordineringen. Oppdragsgiverne bør også jobbe videre for å etablere en større enighet om hva Innovasjon Norge skal brukes til. Det kan gjøre det lettere for Innovasjon Norge å forholde seg til sine 42 oppdragsgivere. I det store og det hele har det nye MRS-systemet vært positivt og det kan hevdes at det har bidratt til bedre koordinering av oppdragsgivere og en reduksjon i detaljeringsgraden. Erfaringene fra prosessen bør tas med videre i utviklingen av andre MRS-systemer for andre underliggende etater med flere oppdragsgivere.

Det kan nevnes at endringene i 2016, som faller utenfor den empiriske analysen, også kan indikere en positiv utvikling for koordinert styring. I intervju med Innovasjon Norge ble det nevnt at selskapet for 2016 har styrket bemanningen på rapportering og analyse. Dette er blitt gjort for å kunne imøtekomme oppdragsgivernes krav til rapportering. Informanten mener også at de har funnet en bedre måte for rapportering på landbruksoppdraget, og bedre fylkesvis rapportering innenfor rammene av MRS (Intervju IN 2016). Både KMD, LMD og Nordland fylkeskommune ber i dag om støttende analyser som går utenfor MRS-systemet. Kanskje kan en bedring i rapporteringen for 2016 gjøre det lettere for oppdragsgiverne å forholde seg til rapporteringen som MRS-systemet legger opp til, og ikke be om støttende analyser. Høyere kvalitet i rapporteringen ser ut til å ha bidratt til en økning i oppdragsgivernes tillit til Innovasjon Norge i den studerte perioden til og med 2015. Kanskje kan bedringer for 2016 ha samme effekt og således føre til at oppdragsgiverne gir Innovasjon Norge mer autonomi i årene som kommer.

## **7.2 Generalisering**

I studien av styringen av Innovasjon Norge har jeg tatt utgangspunkt i et begrenset antall år: 2011 til 2015, og generaliseringspotensialet utover denne perioden er diskuterbart. Det er vanskelig å måle effekter av reformer. En måling av effekter kort tid etter implementeringen av reformen kan påvirkes sterkt av omstillingseffekter. Omstillingseffekter kan komme som

et resultat av at det *er* en endring, ikke bare som et resultat av hva endringen substansielt innebærer. Det kan være at de involverte parter blir entusiastiske fordi de tas med på råd og fordi det skjer endringer, men at disse effektene forsvinner ettersom entusiasmen avtar. Dersom en venter med å måle effektene av reformen kan problemene knyttet til omstillingseffekter unngås. Da kan en imidlertid i større grad risikere å støte på problemer med isolering av effekter knyttet til reformtiltaket. Andre faktorer som ikke er knyttet direkte opp mot reformen kan påvirke resultatene av målingene (Christensen og Læg Reid 1998:117). Funnene denne oppgaven har avdekket kan være delvis et resultat av omstillingseffekter som kan avta over tid, noe som kan begrense casens generaliserbarhet over år. For å øke muligheten for denne typen generalisering, burde det gjøres en studie med en lengre tidshorisont, hvor risikoen for å fange opp omstillingseffekter er redusert.

I tillegg til generaliseringsutfordringer knyttet til tidsperiode, må også generaliseringspotensialet til det samlede styringsoppsettet til Innovasjon Norge diskuteres. Det er foretatt et utvalg av oppdragsgivere som ekskluderer UD og 18 fylkeskommuner. Utenriksoppdraget har en helt annen karakter enn de andre oppdragene. UD viser ikke til fellesføringer og MRS-systemet i sitt oppdragsbrev (Utenriksdepartementet 2015). Det er derfor lite trolig at resultatene også vil være gjeldende for dem. Fylkeskommunene har ifølge informanter hos NFD, LMD og KMD stor spredning i hvordan de styrer Innovasjon Norge (Intervju NFD, LMD, KMD 2016), og resultatene som gjelder Nordland fylkeskommune vil derfor trolig ikke gjelde fullt ut for alle fylkeskommuner. Noen av de empiriske funnene gjelder imidlertid for fylkeskommunene sett under ett, og vil ha gyldighet utover Nordland fylkeskommune.

På tross av at funnene fra utvalget ikke uten videre kan generaliseres til all etatsstyring av Innovasjon Norge, kan det likevel forsvares å gjøre en generalisering til etatsstyring i norsk sentralforvaltning generelt (universet). Det kan forsvares fordi de største og mest sentrale aktørene i etatsstyringen av Innovasjon Norge er dekket av studien. Grunnet for å kunne generalisere til universet blir mer solid fordi forventningen om Innovasjon Norge som en most-likely-case av prinsippal-agent-teori og least-likely case av stewardship-teori ble avkreftet. Dersom teorien om flerprinsippal-problematikk, slik det er beskrevet i prinsippal-agent-teori, har gyldighet i norsk offentlig forvaltning, ville det være naturlig å finne det i styringen av Innovasjon Norge som har 42 oppdragsgivere. Selv om jeg finner elementer av flerprinsippal-problematikk i styringen av Innovasjon Norge, så tyder den markante reduksjonen i antall føringer på at stewardship-teori har betydelig forklaringskraft. Ettersom

prinsipal-agent-teori ikke har klart størst forklaringskraft på casen, hvilket det var gode grunner til å anta at den ville ha, kan det argumenteres for at prinsipal-agent-teori ikke bør antas å være definerende for etatsstyringen av virksomheter som har færre oppdragsgivere enn Innovasjon Norge. Likeledes vil en kunne anta at stewardship-teori har gyldighet for etatsstyring av andre virksomheter i sentralforvaltningen, ettersom den viste seg å ha betydelig forklaringskraft på etatsstyringen av Innovasjon Norge, hvor den kunne antas å ikke passe særlig godt.

### **7.3 Videre forskning**

En studie av UD sitt forhold til styringen av Innovasjon Norge, kunne bidratt til en bredere forståelse av styringen av Innovasjon Norge. Hva er årsaken til at de ikke forholder seg til MRS-systemet, og hva skal eventuelt til for at de gjøre det? Likeledes hadde en inngående studie av de ulike fylkeskommunenes tilnærming til styringen av Innovasjon Norge vært interessant. Videre hadde det vært interessant å studere oppdragsgiverstyringen opp mot eierstyringen, og sett på hvordan de påvirkes av hverandre.

Stewardship-teori er lite empirisk testet, og i de tilfellene den er testet har det gitt varierende resultater. For eksempel finner Van Slyke (2006) at teorien delvis er egnet for å beskrive forholdet mellom amerikanske myndigheter på ulike forvaltningsnivå og ideelle organisasjoner. Men Dicke og Ott (2002) ikke finner støtte for stewardship-teori i forholdet mellom overordnet og underliggende virksomhet innenfor helse- og omsorgssektoren i samme land. Det hadde vært interessant å teste teorien videre i den norske konteksten. Kanskje er stewardship-teori bedre egnet for å forklare norsk offentlig forvaltning enn amerikansk offentlig forvaltning? Forskning som tar sikte på å avklare teoriens gyldighetsområde vil være et godt tilskudd til litteraturen om styring.

Jeg avslutter med en betraktning omkring begrensninger i studiens metode. I analysen av oppdragsbrev har rommet for tolkning vært stort. Jeg brukte Kjærvik og Askim (2015) sitt kodeskjema for å kunne sammenligne med deres tall. Det er imidlertid usikkert hvor godt sammenligningsgrunnlaget var. Selv om jeg satte meg inn i kodepraksisen som Kjærvik og Askim anvendte i sin forskning, kan jeg likevel ha hatt en noe annen forståelse for hva som skal kodes som mål, styringsparameter og aktivitetskrav. Jeg har vært alene om kodingen, og

har ikke hatt noen andre til å analysere de samme brevene for å se om kodingen var lik. Det hadde således vært interessant om andre hadde foretatt en replikasjon av min studie for å se om de kom frem til samme resultat. En annen interessant vinkling kunne ha vært å studere hvordan Innovasjon Norge tolket oppdragsbrevene og i hvilken grad Innovasjon Norges tolkning skiller seg fra oppdragsgivernes intenderte budskap.

# Litteraturliste

- Aanstad, S., L. Scordato, O. R. Spilling (2008). *Innovasjon Norge: noen utfordringer*. NIFU STEP rapport nr. 48. Oslo: NIFU STEP.
- Andersen, S. S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 22, s. 278-298.
- Askim, J., R. Eldtun, E. Fremstad. (2014). Mål- og resultatstyring – Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen? I: Baldersheim H., Ø. Østerud (red.) *Det norske demokratiet i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Benoit, K., M. Laver, S. Mikhaylov (2009). Treating Words as Data with Error: Uncertainty in Text Statements of Policy Positions. *American Journal of Political Science*. 53 (2), s. 495-513.
- Beyers, J., C. Braun, D. Marshall, I. De Bruycker (2014). Let's Talk! On the Practice and Method of Interviewing Policy Experts?. *Interest Groups & Advocacy*, 3 (2), s. 174-178.
- Bouckaert, P. B. (1998). Relative Efficiency of Inter-municipal Provision. I Halachimo, A. og P. Boorsma (red.). *Inter and Intra Government Arrangements for Productivity*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Braun, D., D. H. Guston (2003). Principal-agent Theory and Research Policy: An Introduction. *Science and Public Policy*, 30 (5), s. 302-308.
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T., Læg Reid (1998). *Den moderne forvaltning*. Otta: Tano Aschehoug.
- Christensen, T., P. Læg Reid, I. M. Stigen (2006). Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform. *International Public Management Journal*, 9 (2), s. 113-139.
- Christensen, T., P. Læg Reid (2007). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations. Paper presentert på "The Study Group of Public Sector Organizations, EGPA Conference, Madrid 19-22 september 2007.
- Christensen, T., P. Læg Reid, P. G. Roness, K. A. Rørvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*". Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., M. Egeberg, P. Læg Reid, P. G. Roness, K. A. Rørvik (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. – 3. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Christophersen, K. A. (2013). *Introduksjon til statistisk analyse. Regresjonsbaserte metoder og anvendelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Cook, T. D., Campbell, D. T. (1979). *Quasi-experimentation: Design and analysis issues for field settings*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Davis, J. H., F. D. Schoorman, L. Donaldson (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management Review*, 22(1), s. 22-47.
- De Bruijn, H. (2007). *Managing Performance in the Public Sector*. Abingdon: Routledge.
- De Rosa, I. (2014). *Forsker mener SSB sammenligner epler og pærer*. Nationen [Internett] 28.02.2014. Tilgjengelig fra: <<http://www.nationen.no/nyheter/forsker-mener-ssb-sammenligner-epler-og-paerer/>> [Lest 07.09.2015]
- Dicke, L. A., J. S. Ott (2002). A Test: Can Stewardship Theory Serve as a Second Conceptual Foundation for Accountability Methods in Contracted Human Services? *International Journal of Public Administration*, 25 (4), s. 463-487.
- Direktorat for forvaltning og IKT (2012). *Styring av Fylkesmannen*. Rapport 2012:9. Oslo: Direktorat for forvaltning og IKT.
- Direktorat for økonomistyring (2014). *Bedre stat-prisen til Nærings- og fiskeridepartementet*. [Internett]. Oslo: Direktorat for økonomistyring. Tilgjengelig fra: <<http://dfo.no/no/Om-DFO/Om-DFO/Aktuelt/Bedre-stat-prisen-2014-til-Narings--og-fiskeridepartementet/>> [Lest 05.09.2015].
- Eckstein, H. (1975). *Case Studies in Political Science*. I Greenstein, F., N Polsby (red.) *Handbook of Political Science* (7) Reading, Mass: Addison Wesley.
- Econ Pöyry, Agenda Kaupang, Damvad, Agenda Utredning & Utvikling. (2010). *Evaluering av Innovasjon Norge*. R-2010-054. Oslo: Econ Pöyry.
- Eieravtale (2010). *Staten ved Nærings- og handelsdepartementet, Akershus fylkeskommune, Aust-Agder fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Finnmark fylkeskommune, Heldemark fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Oppland fylkeskommune, Oslo kommune, Rogaland fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Vest-Agder fylkeskommune, Vestfold fylkeskommune og Østfold fylkeskommune for Innovasjon Norge*.
- Eisenhardt, K. M. (1989) Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14 (1), s. 57-74.

- Fimreite, A. L., P. Lægveid (2008). *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*. Notat 4-2008. Bergen: Rokkansenteret.
- Finansdepartementet (2011). *Veileder i etatsstyring*.
- Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013). *Færre mål og rapporteringskrav i tildelingsbrevene for 2014*. Brev statsministeren og statsrådene (uten dato).
- Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Videreutvikle mål og rapportering i etatsstyringen – arbeidet med Prop 1S og tildelingsbrev for 2015*. Brev til statsrådene. 19.06.2014.
- Fink, A. (2003). *How to Ask Survey Questions*. 2en Edition. Thousands Oaks, CA: Sage Publications.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006). *Veileder – Bruk av styrer i staten- Fornyings- og administrasjonsdepartementet*.
- Gallagher, M. (2013). Capturing Meaning and Confronting Measurement. I: Mosley, L. (Red.) *Interview Research in Political Science*. Ithaca N.Y.: Cornell University Press.
- George, A. L., A. Bennett (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, London*: MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerring, J., J. Seawright (2007). Techniques for Choosing Cases. I: Gerring, J. (Red.) *Case study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hellevik, O. (2009). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Innovasjon Norge (2014). *Årsrapport 2013*. Oslo: Innovasjon Norge
- Innovasjon Norge (2015). *Årsrapport 2014*. Oslo: Innovasjon Norge
- Innovasjon Norge (2016) *Årsrapport 2015*. Oslo: Innovasjon Norge
- Innovasjon Norge (u.å.). *Våre oppdrag*. [Internett]. Oslo: Innovasjon Norge. Tilgjengelig fra: <<http://goo.gl/4QM0Zm>> [Lest 19.08.2015].
- Jensen, M. C., W. Meckling (1976). Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Cost, and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3 (4), s. 305-360.
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget



- Kaasin, H. (2015a). *Holdninger til forholdet sentrum-periferi i norsk politikk*. [Hjemmeeksamen i STV4020C]. Institutt for statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Kaasin, H. (2015b). *Intervjuundersøkelse av interessegruppers påvirkningsstrategier*. [Hjemmeeksamen i STV4020C]. Institutt for statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Kaasin, H. (2015c). *Prosessen frem mot et nytt mål- og resultatstyringsystem for Innovasjon Norge*. [Hjemmeeksamen i STV4020C]. Institutt for statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Kjærvik, J., J. Askim (2015). *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Leech, B. L., F. R. Baumgartner, J. M. Berry, M. Hojnacki, D. C. Kimball (2013). Lessons From the "Lobbying and Policy Change" Project. I: Mosley, L. (Red.) *Interview Research in Political Science*. Ithaca N.Y.: Cornell University Press.
- Levy, J. S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25 (1), s. 1-18.
- Lien-Nasir, S. J. (2014). *Innovasjon Norge: Innovasjonspolitisk verktøy eller symbol?* [Doktorgradsavhandling]. Lillehammer: Høyskolen i Lillehammer.
- Löffler, E. (1998). The "Contract and Agency State" as a Multiple Principal-Agent Problem. I: Halachimo, A. og P. Boorsma (red.). *Inter and Intra Government Arrangements for Productivity*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Lægreid, P., P. G. Roness, K. Rubecksen (2006). Performance Management in Practice: The Norwegian way. *Financial Accountability & Management*, 22 (3), s. 251-270.
- Lægreid, P., P. G. Roness, K. Rubecksen (2012). Norway. I: Verhoest, K., S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Lægreid (Red). *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 countries*. Basingstoke: Palgrave Mac Millan.
- Mayer, R. C., J. H. Davis, D. Schoorman (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20 (3), s. 709-734
- Martin, C. J. (2013). Crafting interviews to capture cause and effect. I: Mosley, L. (Red.) *Interview Research in Political Science*. Ithaca N.Y.: Cornell University Press.
- Meld. St. nr. 22. (2011-2012). *Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og SIVA SF*.
- Mosley, L. (2013). Introduction. "Just Talk to People"? Interviews in Contemporary Political Science. I: Mosley, L. (Red.) *Interview Research in Political Science*. Ithaca N.Y.: Cornell University Press.

- Moe, T. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28 (4), s. 739-777.
- Møre og Romsdal fylkeskommune (u.å.). *Innovasjon Norge (eigarskap)*. Tilgjengelig fra <<https://mrfylke.no/Tenesteomraade/Regional-og-naeringsutvikling/Naeringsutvikling/Innovasjon-Norge-eigarskap>> Lest 16.02.2016
- Nordland Fylkeskommune (2014). *Budsjett og økonomiplan*. Bodø: Nordland fylkeskommune. Tilgjengelig fra: <<https://www.nfk.no/budsjett-og-okonomiplan.788864.aspx>> [Lest 22.03.2016].
- Norsk senter for forskningsdata (u.å. a). *Forvaltningsdatabasen – Nærings- og fiskeridepartementet*. Bergen: Norsk senter for forskningsdata. Tilgjengelig fra: <<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/57170>> [Lest 15.02.2016].
- Norsk senter for forskningsdata (u.å. c). *Forvaltningsdatabasen – Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Bergen: Norsk senter for forskningsdata. Tilgjengelig fra: <<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/9000/hierarki>> [Lest 16.02.2016].
- Norsk senter for forskningsdata (u.å. c). *Forvaltningsdatabasen – Landbruks- og matdepartementet*. Bergen: Norsk senter for forskningsdata. Tilgjengelig fra: <<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/19000/ansatte>> [Lest 16.02.2016].
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2015). *Det er målet som er målet*. Seip, N., L. Albrigtsen. Presentasjon på Nettverk for virksomhetsstyring 16.09.2015.
- Nærings- og handelsdepartementet (2004). *Mål- og resultatstyringsystem for Innovasjon Norge*. Rapport utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av Nærings- og handelsdepartementet.
- Nærings- og handelsdepartementet (2010). *Vedlegg – Kalender for rapportering til departementene i 2010*.
- Nærings- og handelsdepartementet (2012). *Referat fra departementsforum for Innovasjon Norge 28.08.2012*
- Nærings- og handelsdepartementet (2013). *Mål- og resultatstyringsystem – Innovasjon Norge*. Rapport fra arbeidsgruppe 14.03.2013.
- Oxford Research (2014). *Forenklet styring av Innovasjon Norges distriktskontorer*. Kristiansand: Oxford Research.

- Pollitt, C. (2006). Discipline and Punish – or Trust Contrasting Bases for Performance Management in Executive Agencies. I: Christensen, T., P. Lægred (Red.) *Autonomy and Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Prestegård, S. (2016). Kritisert for feil og mangler. *Dagsavisen* [Internett], 04.01.2016. Tilgjengelig fra: <<http://www.dagsavisen.no/oslo/kritisert-for-feil-og-mangler-1.670433>> [Lest 10.03. 2016].
- Prop. 1. S (2015-2016). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2016*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Regjeringen.no (u.å. a). *Ansvarsområder og oppgaver i Nærings- og fiskeridepartementet*. [Internett]. Oslo: Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/ansvar/id714/>> [Lest 15.02.2016].
- Regjeringen.no (u.å. b). *Forsknings og innovasjonsavdelingen*. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/organisation/avdelinger/fi/id528252/>> Lest [15.02.2016]
- Regjeringen.no (u.å. c). *Avdelinger i Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. [Internett]. Oslo Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/avdelinger/id531/>>. Lest 06.05.2016
- Regjeringen.no (u.å. d). *Landbrukspolitisk avdeling*. [Internett]. Oslo Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dep/lmd/organisasjon/Avdelingar/landbrukspolitisk-avdeling-/id1601/>> [Lest 16.02.2016].
- Riksrevisjonen (2008-09). *Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør*. Dokument nr. 3:4. Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen (2012-13). *Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken*. Dokument nr. 3:3. Oslo: Riksrevisjonen.
- Roness, P. G. (1997). *Organisasjonsendringer. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Cappelen, Å., E. Fjærli, D. Iancu, A. Raknerud. (2015). *Effect on firm performance of support from Innovation Norway*. Rapport 35. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Schillemans, T. (2013). Moving Beyond the Clash of Interests: On stewardship theory and the relationship between central government departments and public agencies, *Public Management Review* 15 (4), s. 541-562.
- Senter for statlig økonomistyring (2010). *Veileder – Resultatmåling – Mål- og resultatstyring i staten*. SSØ/2010 12. 2. Opplag. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.

- Statsbudsjettet.no (2015). *Dokumenter*. [Internett]. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: <<http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/Dokumenter-NY/>> [Lest 01.03.2016].
- St.prp. nr. 51 (2002-2003). *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*.
- Tansey, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling. *Political Science and Politics*, 40 (4), s. 765-772.
- Utenriksdepartementet (2015). *Oppdragsbrev til Innovasjon Norge 2015. Drift av NOREPS og lageravtale*.
- Van Slyke, D. M. (2006). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Administration Research and Theory*. 17 (2), s. 157-87.
- Van Thiel, S., K. Verhoest, G. Bouckaert, P. Lægreid (2012). Lessons and Recommendations for the Practice of Agentification. I: Verhoest. K., S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Lægreid (Red.) *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 countries*. Basingstoke: Palgrave Mac Millan.
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Waterman, R. W., K. J. Meier (1998). Principial – Agent Models: An Expansion. *Journal of Public Administration, Research and Theory*. 8 (2), s. 173-202.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research. Designs and Methods*. London: Sage Publications.
- Yin, R. (2011). *Kvalitativ forskning. Från start till mål*. Lund: Studentlitteratur.

# Lov- og forarbeidsregister

- 2003      Forskrift 12 desember nr. 1939 Bestemmelser om økonomistyring i staten.
- 2003      Lov 19 desember nr. 130 lov om Innovasjon Norge.

# Vedlegg 1 – Primærkilder

## **Halvårsmøter, kontaktmøter, styringsmøter – etatsstyringsmøter**

- Dok. 1 Referat halvårsmåte KMD og IN 01.06.2011
- Dok. 2 Referat halvårsmåte KMD og IN 05.06.2013
- Dok. 3 Referat halvårsmåte KMD og IN 13.11.2013
- Dok. 4 Referat halvårsmøte LMD og IN 11.11.2011
- Dok. 5 Referat halvårsmøte LMD og IN 07.06.2013
- Dok. 6 Referat halvårsmøte LMD og IN 15.11.2013
- Dok. 7 Referat halvårsmøte LMD og IN 19.11.2014
- Dok. 8 Referat halvårsmøte LMD og IN 15.16.2015
- Dok. 9 Referat kontaktmøte NFD og IN 31.05.2011
- Dok. 10 Referat kontaktmøte NFD og IN 15.11.2011
- Dok. 11 Referat kontaktmøte NFD og IN 12.06.2012
- Dok. 12 Referat kontaktmøte NFD og IN 06.06.2013
- Dok. 13 Referat kontaktmøte NFD og IN 05.11.2013
- Dok. 14 Referat styringsmøte NFD og IN 04.06.2014
- Dok. 15 Referat styringsmøte NFD og IN 18.11.2014

## **Tilbakemeldingsbrev til Innovasjon Norge angående årsrapport/oppdragsrapport**

- Dok. 16 Godkjenning av Innovasjon Norges årsrapport for 2011 NFD
- Dok. 17 Godkjenning av Innovasjon Norges oppdragsrapport for 2014 NFD

## **Tildelingsbrev og oppdragsbrev**

- Dok. 18 Tildelingsbrev NFK 2011
- Dok. 19 Tildelingsbrev NFK 2012
- Dok. 20 Tildelingsbrev NFK 2013
- Dok. 21 Tildelingsbrev NFK 2014
- Dok. 22 Tildelingsbrev NFK 2015
- Dok. 23 Oppdragsbrev KRD 2011
- Dok. 24 Oppdragsbrev KRD 2012
- Dok. 25 Oppdragsbrev KRD 2013
- Dok. 26 Oppdragsbrev KMD 2014

Dok. 27	Oppdragsbrev KMD 2015
Dok. 28	Oppdragsbrev LMD 2011
Dok. 29	Oppdragsbrev LMD 2012
Dok. 30	Oppdragsbrev LMD 2013
Dok. 31	Oppdragsbrev LMD 2014
Dok. 32	Oppdragsbrev LMD 2015
Dok. 33	Oppdragsbrev NHD 2011
Dok. 34	Oppdragsbrev NHD 2012
Dok. 35	Oppdragsbrev NHD 2013
Dok. 36	Oppdragsbrev NFD 2014
Dok. 37	Oppdragsbrev NFD 2015

## Vedlegg 2 – Informantoversikt<sup>12</sup>

<b>Virksomhet</b>	<b>Intervjunavn</b>	<b>Dato</b>
Nærings- og fiskeridepartementet	Bakgrunnsintervju NFD	01.12.2015
Nærings- og fiskeridepartementet	Intervju NFD	22.02.2015
Nærings- og fiskeridepartementet	Intervju NFD	25.02.2016
Nærings- og fiskeridepartementet	Intervju NFD	02.03.2016
Nærings- og fiskeridepartementet - fagavdeling <sup>13</sup>	Intervju NFD fagavdeling	31.03.2016
Innovasjon Norge	Bakgrunnsintervju IN	21.01.2016
Innovasjon Norge	Intervju IN	08.03.2016
Innovasjon Norge	Intervju IN	18.03.2016
Innovasjon Norge	Intervju IN	15.03.2016
Innovasjon Norge Nordland	Intervju IN Nordland	04.04.2016
Landbruks- og matdepartementet	Intervju LMD	03.03.2016
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Intervju KMD	15.03.2016
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Intervju KMD	30.03.2016
Nordland fylkeskommune	Intervju NFK	02.03.2016
Nordland fylkeskommune	Intervju NFK	09.03.2016

<sup>12</sup> Det ble kun gjennomført 14 intervjuer, men en av informantene hadde bakgrunn fra to av virksomhetene i utvalget.

<sup>13</sup> Intervjuet ble foretatt skriftlig på e-post.



# Vedlegg 3 – Fullstendig kodeskjema og tabeller

Fullstendig kodeskjema for den kvalitative dokumentanalysen av oppdragsbrev

<b>Føring</b>	<b>Forklaring</b>	<b>Eksempel</b>
Inputmål	<i>”Den andelen av mål totalt som refererer til innsatsfaktorer, typisk ressurser, bemanning og kompetanse.” (Kjærvik og Askim 2015:2)</i>	<i>”Det er viktig at Innovasjon Norge har tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å svare effektivt på henvendelser fra departementene og andre offentlige myndigheter” NFD 2015 (Dok. 37:8).</i>
Prosessmål	<i>”Den andelen av mål totalt som refererer til aktiviteter og interne arbeidsmetoder i virksomheten.” (Kjærvik og Askim 2015:2)</i>	<i>”Departementet legg vekt på at Innovasjon Norge samarbeider med fylkeskommunane, kommunane og andre relevante aktører om korleis omstillingsutfordringane skal møtast på ulike stader” KRD 2011 (Dok 23:7)</i>
Resultatmål	<i>”Den andelen av mål totalt som refererer til relativt håndfaste utfall av produksjonsprosessen, altså produkter eller tjenester en virksomhet produserer.” (Kjærvik og Askim 2015:2)</i>	<i>”Innovasjon Norge skal bidra til økt utvikling og bruk av miljøvennlige teknologiske løsninger i allerede etablerte bedrifter, og til fremvekst av nye miljøteknologibedrifter” NHD 2011 (Dok. 33:6)</i>
Effekt mål	<i>”Den andelen av mål totalt som refererer til bruker- og samfunnseffektene av virksomhetens produksjon, det vil si de endelige effektene av virksomhetens arbeid. Slike mål tar sikte på å skape en endring for brukerne av virksomheten eller samfunnet generelt på et avgrenset område.” (Kjærvik og Askim 2015:2)</i>	<i>”Den verdifulle kystkulturen i Nordland, Matsatsingen – Nordland en kulinarisk opplevelse og satsingen på kultur som næring må videreutvikles slik at attraktivitet og opplevelser blir et kjennetegn for besøksnæringen i Nordland.” NFK 2011 (Dok. 18:4).</i>
Styringsparameter	<i>”Et tall eller en vurdering som sier noe om utviklingen til et mål. Tilknyttede</i>	<i>”[D]et er en målsetting at minst 40 pst. av de næringsrettede</i>

	<i>resultatkrav er også kodet som styringsparametere.</i> ” (Kjærvik og Askim 2015:3)	<i>midlene skal nå fram til kvinner”</i> KMD 2015 (Dok. 27:2)
Aktivitetskrav med øremerkinger	Konkrete aktiviteter, tiltak og oppdrag knyttet til øremerkede midler.	<i>”Det er for 2015 avsett 59,9 mill. kroner til Bioenergiprogrammet over kapittel 1150, post 50.”</i> LMD 2015 (Dok. 32:3).
Aktivitetskrav uten øremerkinger	<i>”Konkrete aktiviteter, tiltak og oppdrag som departementene krever at virksomhetene utfører. At virksomheten ”skal” det ene eller det andre, er formuleringer vi leter etter og som forener slike større og mindre marsjorder fra departementets side. Som fellesbenevnelse bruker vi aktivitetskrav. Her har vi kodet konkrete og formelle oppdrag, samt aktivitetskrav i løpende tekst.”</i> (Kjærvik og Askim 2015:3)	<i>”In bes videre om å videreføre samarbeidet med Mattilsynet om å forsterke tilsynets kompetansesatsing rettet mot småskalaproduksjon og mattrygghet, samt å opprettholde og utvikle et godt samarbeid i de regionale partnerskapene”</i> LMD 2011 (Dok. 28:6)
Aktivitetskrav rapportering	Krav oppdragsgiverne stiller til hva Innovasjon Norge skal rapportere på.	<i>”I tillegg skal det årlig rapporteres på: -antall gjennomførte etablererkurs - Utviklingen i antall kvinnelige vekstgründere og styresammensetningen i bedrifter som mottar finansering ...”</i> NFK 2015 (Dok. 22:6).

Fullstendig kvalitativ innholdsanalyse av føringer i oppdragsbrev fra NFD fra 2011 og 2015.

Mål		2011	2015
	Inputmål	5	1
	Prosessmål	11	8
	Resultatmål	13	2
	Effektmål	14	6
	Antall mål totalt	43	17
Styringsparameter		-	-

Aktivitetskrav			
	Aktivitetskrav med øremerkinger	18	12
	Aktivitetskrav uten øremerkinger	43	37
	Aktivitetskrav rapportering	4	2
	Antall aktivitetskrav totalt	65	51
Styringskrav*		108	68
Antall sider uten vedlegg		24	21

\*Styringskrav er mål, styringsparameter og aktivitetskrav slått sammen.

Fullstendig kvalitativ innholdsanalyse av føringer i oppdragsbrev fra KMD fra 2011 og 2015.

Mål		2011	2015
	Inputmål	1	-
	Prosessmål	6	2
	Resultatmål	3	1
	Effektmål	6	-
	Antall mål totalt	16	3
Styringsparameter		-	1
Aktivitetskrav			
	Aktivitetskrav med øremerkinger	15	-
	Aktivitetskrav uten øremerkinger	8	5
	Aktivitetskrav rapportering	3	2
	Antall aktivitetskrav totalt	26	7
Styringskrav*		42	9
Antall sider uten vedlegg		10	6

Fullstendig kvalitativ innholdsanalyse av føringer i oppdragsbrev fra LMD fra 2011 og 2015

Mål		2011	2015
	Inputmål	-	1
	Prosessmål	6	8
	Resultatmål	7	-
	Effektmål	2	7
	Antall mål totalt	15	16
Styringsparameter		-	-
Aktivitetskrav			
	Aktivitetskrav med øremerkinger	12	5
	Aktivitetskrav uten øremerkinger	60	12
	Aktivitetskrav rapportering	16	4
	Antall aktivitetskrav totalt	88	21
Styringskrav*		103	37
Antall sider uten vedlegg		18	10

\*Styringskrav er mål, styringsparameter og aktivitetskrav slått sammen,

Fullstendig kvantitativ innholdsanalyse av føringer i oppdragsbrev fra fylkeskommunen 2011 til 2015.

Mål		2011	2015
	Inputmål	1	-
	Prosessmål	-	4
	Resultatmål	-	-
	Effektmål	6	4
	Antall mål totalt	7	8
Styringsparameter		1	-
Aktivitetskrav			
	Aktivitetskrav med øremerkinger	1	-
	Aktivitetskrav uten øremerkinger	22	21

	Aktivitetskrav rapportering	2	11
	Antall aktivitetskrav totalt	25	32
	Styringskrav*	32	40
	Antall sider uten vedlegg	6	7

# Vedlegg 4 – Intervjuguider

## Intervjuguide Nærings- og fiskeridepartementet

Spørsmål 1: Fortell om overgangen til nytt MRS-system i 2013?

*Probing: Hvordan fungerer den nye MRS-strukturen i forhold til den gamle? Hvilke endringer har spesielt påvirket NFD?*

Spørsmål 2: Hva forsøkte dere å få gjennomslag for i prosessen som ledet opp mot ny MRS?

Spørsmål 3: Opplever du at omleggingen til ny MRS var vellykket med tanke på å oppnå det som var viktig for NFD?

Spørsmål 4: Hvordan opplevde du forholdet til de andre oppdragsgiverne og Innovasjon Norge under prosessen?

Spørsmål 5: Var det noen oppdragsgivere som fikk gjennomslag på bekostning av andre?

*Probing: Hvis ja: Hvilke aktører vant igjennom, og hvilke fikk lite igjennom?*

Spørsmål 6: Hvordan opplever du forholdet til de andre oppdragsgiverne etter omleggingen og frem til i dag?

*Probing: Har forholdet endret seg fra før omleggingen?*

Spørsmål 7: Har Innovasjon Norge autonomi til selv å velge hvilke virkemidler de mener er de beste til å oppnå målene?

*Probing: Har Innovasjon Norge fått mer eller mindre autonomi etter omleggingen?*

Spørsmål 8: Hvordan vil du beskrive styringsforholdet NFD har til Innovasjon Norge?

*Probing: Er dette blitt endret etter omleggingen til ny MRS i 2013?*

Spørsmål 9: Hvordan foregår NFD sin budsjettstyring av Innovasjon Norge?

*Probing: Er dette blitt endret etter omleggingen til ny MRS i 2013?*

Spørsmål 10: Hvordan forholder NFD seg til MRS-systemet i dag?

*Probing: Er målstrukturen overordnet andre mål? Er MRS styrende for utformingen av oppdragsbrev og bevilgninger.*

Spørsmål 13: Legger dere føringer som går utenfor MRS?

Spørsmål 14: Hvordan oppfatter du at de andre oppdragsgiverne forholder seg til MRS-systemet i dag?

*Probing: Er det styrende for utformingen av oppdragsbrev og bevilgninger?*

Spørsmål 15: Hvordan er samarbeidet innad i NFD om styringen av Innovasjon Norge? Er styringssignalene dere sender til Innovasjon Norge enhetlige og godt koordinert?

*Probing: Samarbeidet mellom de ulike avdelingene i NFD.*

Spørsmål 16: Opplever du at NFD sine oppdrag blir prioritert av Innovasjon Norge?

*Probing? Gjelder det for alle NFD sine oppdrag?*

Spørsmål 17: Hvor flinke er Innovasjon Norge til å lære av resultatene av målingene av måloppnåelse?

*Probing: Hvordan forholder de seg ellers til MRS?*

Spørsmål 18: Hva vil du si kjennetegner LMD sin styring av Innovasjon Norge?

Spørsmål 19: Hva vil du si kjennetegner KMD sin styring av Innovasjon Norge?

Spørsmål 20: Hva vil du si kjennetegner fylkeskommunenes styring av Innovasjon Norge?

Spørsmål 21: Hvor vellykket opplever du at koordineringen av styringssignalene mellom oppdragsgiverne er?

*Probing: Er styringssignalene forenlige? Hvilken rolle har NFD i koordineringsprosessen? Er Samarbeidsforumet en viktig arena for koordinering? Er departementsforumet en viktig arena for koordinering?*

Spørsmål 22: Er det noe mer du ønsker å tilføye, noe du mener jeg burde ha spurt dere om?

## **Intervjuguide fagavdeling i Nærings- og fiskeridepartementet (skriftlig)**

Spørsmål 1: Hva har vært viktig for din avdeling når dere har utformet deres del av oppdragsbrevet til Innovasjon Norge?

Spørsmål 2: Hvilket forhold har dere til MRS-systemet som er gjeldende for styringen av Innovasjon Norge?

Spørsmål 3: Hvilket forhold har dere hatt til Forsknings- og innovasjonsavdelingen i NFD i prosessen med utarbeidelsen av oppdragsbrevene?

Spørsmål 4: Oppfatter du at dere har fått gjennomslag for det som var viktig for dere i oppdragsbrevene?

Spørsmål 5: Har din avdeling opplevd at deres oppdrag har blitt prioritert av Innovasjon Norge?

## **Intervjuguide Kommunal- og moderniseringsdepartementet**

Spørsmål 11: Følger dere opp måloppnåelsen til Innovasjon Norge?

*Probing: Resultatene fra SSB. Er det avgjørende for hvordan dere legger opp styringen av Innovasjon Norge videre?*

Spørsmål 12: Er Innovasjon Norge flinke til å følge opp egen måloppnåelse?

*Probing: Bruker de resultatene fra SSB som læring, og forsøker å utvikle seg på det?*

Spørsmål 13: Legger dere føringer som går utenfor MRS?



Spørsmål 14: Hvordan oppfatter du at de andre oppdragsgiverne forholder seg til MRS-systemet i dag?

*Probing: Er det styrende for utformingen av oppdragsbrev og bevilgninger?*

Spørsmål 15: Hvordan er samarbeidet innad i KMD om styringen av Innovasjon Norge? Er styringssignalene dere sender til Innovasjon Norge enhetlig og godt koordinert?

*Probing: Samarbeidet mellom de ulike avdelingene i KMD.*

Spørsmål 16: Opplever du at KMD sine oppdrag blir prioritert av Innovasjon Norge?

*Probing: Gjelder det for alle KMD sine oppdrag?*

Spørsmål 17: Hva vil du si kjennetegner NFD sin styring av Innovasjon Norge?

Spørsmål 18: Hva vil du si kjennetegner LMD sin styring av Innovasjon Norge?

Spørsmål 19: Hva vil du si kjennetegner fylkeskommunenes styring av Innovasjon Norge?

Spørsmål 20: Hvor vellykket opplever du at koordineringen av styringssignalene mellom oppdragsgiverne er?

*Probing: Er styringssignalene forenlige? Hvilken rolle har NFD i koordineringsprosessen? Er Samarbeidsforumet en viktig arena for koordinering? Er departementsforumet en viktig arena for koordinering?*

Spørsmål 21: Er det noe mer du ønsker å tilføye, noe du mener jeg burde ha spurt dere om?

## **Intervjuguide Landbruks- og matdepartementet**

Spørsmål 1: Fortell om overgangen til nytt MRS-system i 2013?

*Probing: Hvordan fungerer den nye MRS-strukturen i forhold til den gamle? Hvilke endringer har spesielt påvirket LMD?*

Spørsmål 2: Hva forsøkte dere å få gjennomslag for i prosessen som ledet opp mot ny mål-og resultatstyring?

Spørsmål 3: Opplever du at omleggingen til ny MRS var vellykket med tanke på å oppnå det som var viktig for LMD?

Spørsmål 4: Hvordan opplevde du forholdet til de andre oppdragsgiverne og Innovasjon Norge under prosessen?

Spørsmål 5: Var det noen oppdragsgivere som fikk gjennomslag på bekostning av andre?  
*Probing: Hvis ja: Hvilke aktører vant igjennom, og hvilke fikk lite igjennom?*

Spørsmål 6: Hvordan opplever du forholdet til de andre oppdragsgiverne etter omleggingen og frem til i dag?

*Probing: Har forholdet endret seg fra før omleggingen?*

Spørsmål 7: Har Innovasjon Norge autonomi til selv å velge hvilke virkemidler de mener er de beste til å oppnå målene?

*Probing: Har Innovasjon Norge fått mer eller mindre autonomi etter omleggingen?*

Spørsmål 8: Hvordan vil du beskrive styringsforholdet LMD har til Innovasjon Norge?

*Probing: Er dette blitt endret etter omleggingen til ny MRS i 2013?*

Spørsmål 9: Hvordan foregår LMD sin budsjettstyring av Innovasjon Norge?

*Probing: Er dette blitt endret etter omleggingen til ny MRS i 2013?*

Spørsmål 10: Hvordan forholder LMD seg til MRS-systemet i dag?

*Probing: Er MRS styrende for utformingen av oppdragsbrev og bevilgninger.*

Spørsmål 11: Følger dere opp måloppnåelsen til Innovasjon Norge?

*Probing: Resultatene fra SSB. Er det avgjørende for hvordan dere legger opp styringen av Innovasjon Norge videre?*

Spørsmål 12: Er Innovasjon Norge flinke til å følge opp egen måloppnåelse?

*Probing: Bruker de resultatene fra SSB som læring, og forsøker å utvikle seg på det? Er de ellers flinke til å forholde seg til MRS?*

Spørsmål 13: Legger dere føringer som går utenfor MRS?

Spørsmål 14: Hvordan oppfatter du at de andre oppdragsgiverne forholder seg til MRS-systemet i dag?

*Probing: Er det styrende for utformingen av oppdragsbrev og bevilgninger?*

Spørsmål 15: Hvordan er samarbeidet innad i LMD om styringen av Innovasjon Norge? Er styringssignalene dere sender til Innovasjon Norge enhetlig og godt koordinert?

*Probing: Samarbeidet mellom de ulike avdelingene i LMD.*

Spørsmål 16: Opplever du at LMD sine oppdrag blir prioritert av Innovasjon Norge?

*Probing: Gjelder det for alle LMD sine oppdrag?*

Spørsmål 17: Hva vil du si kjennetegner NFD sin styring av Innovasjon Norge?

Spørsmål 18: Hva vil du si kjennetegner KMD sin styring av Innovasjon Norge?

Spørsmål 19: Hva vil du si kjennetegner fylkeskommunenes styring av Innovasjon Norge?

Spørsmål 20: Hvor vellykket opplever du at koordineringen av styringssignalene mellom oppdragsgiverne er?

*Probing: Er styringssignalene forenlige? Hvilken rolle har NFD i koordineringsprosessen? Er Samarbeidsforumet en viktig arena for koordinering? Er departementsforumet en viktig arena for koordinering?*

Spørsmål 21: Er det noe mer du ønsker å tilføye, noe du mener jeg burde ha spurt dere om?

## **Intervjuguide Nordland fylkeskommune**

Spørsmål 1: Fortell om overgangen til nytt MRS-system i 2013?

Spørsmål 2: Hva forsøkte dere å få gjennomslag for i prosessen som ledet opp mot ny MRS?

Spørsmål 3: Opplever du at omleggingen til ny MRS var vellykket med tanke på å oppnå det som var viktig for Nordland fylkeskommune?

Spørsmål 4: Hvordan opplevde du forholdet til de andre oppdragsgiverne og Innovasjon Norge under prosessen?

Spørsmål 5: Var det noen oppdragsgivere som fikk gjennomslag på bekostning av andre?

Spørsmål 6: Hvordan opplever du forholdet til de andre oppdragsgiverne etter omleggingen og frem til i dag?

Spørsmål 7: Har Innovasjon Norge autonomi til selv å velge hvilke virkemidler de mener er de beste til å oppnå målene?

Spørsmål 8: Hvordan vil du beskrive styringsforholdet Nordland fylkeskommune har til Innovasjon Norge?

Spørsmål 9: Hvordan foregår Nordland fylkeskommune sin budsjettstyring av Innovasjon Norge?

Spørsmål 10: Hvordan forholder Nordland fylkeskommune seg til MRS-systemet i dag?

Spørsmål 11: Legger dere føringer som går utenfor MRS?

Spørsmål 12: Hvordan oppfatter du at de andre oppdragsgiverne forholder seg til MRS-systemet i dag?

Spørsmål 13: Hvordan er samarbeidet blant fylkeskommunene om styringen av Innovasjon Norge? Er styringssignalene dere sender til Innovasjon Norge enhetlige og godt koordinert?

Spørsmål 14: Opplever du at Nordland fylkeskommune sine oppdrag blir prioritert av Innovasjon Norge?

Spørsmål 15: Hvor flinke er Innovasjon Norge til å lære av resultatene av målingene av måloppnåelse?

Spørsmål 16: Hva vil du si kjennetegner LMD sin styring av Innovasjon Norge?

Spørsmål 17: Hva vil du si kjennetegner KMD sin styring av Innovasjon Norge?

Spørsmål 18: Hva vil du si kjennetegner NFD styring av Innovasjon Norge?

Spørsmål 19: Hvor vellykket opplever du at koordineringen av styringssignalene mellom oppdragsgiverne er?

Spørsmål 20: Er det noe mer du ønsker å tilføye, noe du mener jeg burde ha spurt dere om?

## **Intervjuguide Innovasjon Norge**

Spørsmål 1: Fortell om overgangen til nytt MRS-system i 2013?

*Probing: Hvordan fungerer den nye MRS-strukturen i forhold til den gamle? Hvilke endringer har spesielt påvirket Innovasjon Norge?*

Spørsmål 2: Hva forsøkte dere å få gjennomslag for i prosessen som ledet opp mot ny MRS?

Spørsmål 3: Opplever du at omleggingen til ny MRS var vellykket med tanke på å oppnå det som var viktig for Innovasjon Norge?

Spørsmål 4: Hvordan opplevde du forholdet til oppdragsgiverne under prosessen?

Spørsmål 5: Var det noen oppdragsgivere som fikk gjennomslag på bekostning av andre?

*Probing: Hvis ja: Hvilke aktører vant igjennom, og hvilke fikk lite igjennom?*

Spørsmål 6: Hvordan opplever du forholdet til oppdragsgiverne etter omleggingen og frem til i dag?

*Probing: Har forholdet endret seg fra før omleggingen?*

Spørsmål 7: Har Innovasjon Norge autonomi til selv å velge hvilke virkemidler dere mener er de beste til å oppnå målene?

*Probing: Har Innovasjon Norge fått mer eller mindre autonomi etter omleggingen?*

Spørsmål 8: Hvordan forholder oppdragsgiverne seg til MRS-systemet i dag?

*Probing: Er målstrukturen overordnet andre mål – reelt? Er MRS styrende for utformingen av oppdragsbrev og bevilgninger.*

Spørsmål 9: Hvordan forholder Innovasjon Norge seg til MRS-systemet?

*Probing: Tertial-rapport som ikke anvender dette rammeverket.*

Spørsmål 10: Hvordan håndterer dere føringer og mål som ikke er innenfor rammene av MRS?

*Probing: hvordan prioriteres disse i forhold til de som er innenfor MRS?*

Spørsmål 11: Tillegges alle mål og føringer like stor vekt?

*Probing: Hvis nei, hvordan prioriteres det mellom dem? (Størrelse på bevilgningen, eiere vs. oppdragsgivere, hvorvidt oppdraget ligger nært opp til Innovasjon Norges egen strategi?)*

Spørsmål 12: Hvor mye bruker Innovasjon Norge resultatene av målingene av måloppnåelse til å lære?

*Probing: Brukes tallene fra SSB til å legge opp strategien for neste år?*

Spørsmål 13: Hva vil du si kjennetegner LMD sin styring av Innovasjon Norge?

*Probing: Hvordan er deres budsjettstyring? I hvilken grad vil du si at dere blir inkludert i prosessen med utforming av oppdragsbrev og annen styring? Er styringssignalene fra departementet godt koordinert?*

Spørsmål 14: Hva vil du si kjennetegner KMD sin styring av Innovasjon Norge?

*Probing: Hvordan er deres budsjettstyring? I hvilken grad vil du si at dere blir inkludert i prosessen med utforming av oppdragsbrev og annen styring? Er styringssignalene fra departementet godt koordinert?*

Spørsmål 15: Hva vil du si kjennetegner fylkeskommunenes styring av Innovasjon Norge? Hvordan er deres budsjettstyring? I hvilken grad vil du si at dere blir inkludert i prosessen med utforming av oppdragsbrev og annen styring? Er styringssignalene fra departementet godt koordinert?

Spørsmål 16: Hva vil du si kjennetegner NFD sin styring av Innovasjon Norge?

*Probing: Hvordan er deres budsjettstyring? I hvilken grad vil du si at dere blir inkludert i prosessen med utforming av oppdragsbrev og annen styring? Er styringssignalene fra departementet godt koordinert?*

Spørsmål 17: Hvordan opplever dere å styres av 42 oppdragsgivere?

Spørsmål 18: Hvor vellykket opplever du at koordineringen av styringssignalene mellom oppdragsgiverne er?

*Probing: Er styringssignalene forenlige? Hvilken rolle har NFD i koordineringsprosessen? Har dette endret seg etter omleggingen?*

Spørsmål 19: Hvordan er samarbeidet innad hos hver oppdragsgiver om styringen av Innovasjon Norge? Er styringssignalene som sendes dere fra oppdragsgiverne enhetlige og godt koordinert?

*Probing: Samarbeidet mellom de ulike avdelingene i virksomhetene?*

Spørsmål 20: Skiller eierne på sin rolle oppdragsgiver og sin rolle som eier?

Spørsmål 21: Er det noe mer du ønsker å tilføye, noe du mener jeg burde ha spurt dere om?

## **Intervjuguide Innovasjon Norge Nordland**

Spørsmål 1: Fortell om overgangen til nytt MRS-system i 2013?

*Probing: Hvordan fungerer den nye MRS-strukturen i forhold til den gamle? Hvilke endringer har spesielt påvirket Innovasjon Norge Nordland?*

Spørsmål 2: Har Innovasjon Norge Nordland autonomi til selv å velge hvilke virkemidler dere mener er de beste til å oppnå målene?

*Probing: Har Innovasjon Norge fått mer eller mindre autonomi etter omleggingen?*

Spørsmål 3: Hvordan forholder Nordland fylkeskommune seg til MRS-systemet i dag?

*Probing: Har dette forandret seg fra før omleggingen i 2013? Er MRS styrende for utformingen av oppdragsbrev og bevilgninger.*

Spørsmål 4: Hvordan forholder Innovasjon Norge Nordland seg til MRS-systemet?

Spørsmål 5: Hvordan håndterer dere eventuelle føringer og mål som ikke er innenfor rammene av MRS?

Spørsmål 6: Tillegges alle mål og føringer like stor vekt?

Spørsmål 7: Hvordan foregår IN Nordland sin rapportering til fylkeskommunen?

Spørsmål 7: Hvor mye bruker Innovasjon Norge resultatene av målingene av måloppnåelse til å lære? *Brukes tallene fra SSB til å legge opp strategien for neste år?*



Spørsmål 8: Hva vil du si kjennetegner fylkeskommunenes styring av Innovasjon Norge?

*Probing: Hvordan er deres budsjettstyring? I hvilken grad vil du si at dere blir inkludert i prosessen med utforming av oppdragsbrev og annen styring? Hvordan foregår styringsmøtene?*

Spørsmål 9: I hvor stor grad opptrer Innovasjon Norge som en samlet og enhetlig virksomhet?

*Probing: Opplever du at lokalkontorene opererer med samme mål som IN sentralt?*

Spørsmål 10: Er det noe mer du ønsker å tilføye, noe du mener jeg burde ha spurt dere om?

# Vedlegg 5 – Informantskriv

## Forespørsel om deltakelse i intervju som en del av en masteroppgave

### *”Mål- og resultatstyring av Innovasjon Norge”*

Jeg er student ved Universitet i Oslo, institutt for statsvitenskap, og skriver høsten 2015 og våren 2016 masteroppgave. I oppgaven undersøkes hvordan mål- og resultatstyringen av Innovasjon Norge har endret seg etter omleggingen til ny MRS-struktur i 2013. Jeg ønsker å fokusere på hvordan oppdragsgiverne forholder seg til omleggingen, og hva som kjennetegner mål- og resultatstyringen av Innovasjon Norge i dag. Oppdragsgiver for masteroppgaven er Nærings- og fiskeridepartementet.

I arbeidet med masteroppgaven ønsker jeg å intervju aktuelle personer blant Innovasjon Norges oppdragsgivere i departementer og fylkeskommuner, samt ansatte i Innovasjon Norge. Intervjuobjektene vil således intervjues i kraft av å representere en relevant virksomhet i styringskjeden, og ikke som privatpersoner. Det vil derfor ikke lagres noen personopplysninger annet en hvilken arbeidsgiver vedkommende har.

Under intervjuet ønsker jeg å benytte meg av båndopptaker og gjøre notater, etter samtykke fra informantene. Intervjuet vil ta omkring 30-45 minutter og vi avtaler sted og tid. Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt, og det vil ikke anvendes direkte sitater eller utsagn i oppgaven. Det opereres heller ikke med navn på informanter, bare hvilken virksomhet informanten representerer. Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert. Intervjuene skal kun benyttes for akademiske formål, og skal ikke brukes utover masteroppgaven. Prosjektet skal etter planen avsluttes våren 2016, og opptak og notater fra intervjuene vil bli slettet når oppgaven er ferdigstilt.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med meg på telefon [redacted] eller epost [redacted]. Min veileder er førsteamanuensis ved Institutt for statsvitenskap Jostein Askim, som kan nås på telefon [redacted] eller epost [redacted].

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Med vennlig hilsen

Helga Kaasin  
Masterstudent ved Universitet i Oslo,  
Institutt for statsvitenskap